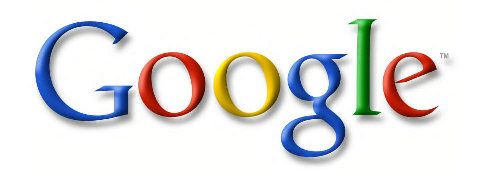



A 452533 DUPL


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE


JN
6321
.D9

L'ORGANISATION

DU

SUFFRAGE UNIVERSEL

EN BELGIQUE

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
LVX VITAM
BAR-LE-DUC

LÉON DUPRIEZ
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

L'ORGANISATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL EN BELGIQUE

VOTE PLURAL
VOTE OBLIGATOIRE
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

PARIS
LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS & DES ARRÊTS
FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1901

AVANT-PROPOS

L'étude de l'organisation du droit de suffrage en Belgique offre aujourd'hui un intérêt tout particulier. La récente revision de la Constitution et des lois plus récentes encore ont introduit dans ce pays des institutions originales, dont l'application avait été jusqu'alors tentée tout au plus dans l'administration locale de certains pays ou dans quelques cantons suisses. Ce sont ces institutions nouvelles :

Le Vote plural;

Le Vote obligatoire;

La Représentation proportionnelle;

dont nous nous proposons de rechercher dans ce travail les origines, l'organisation et les résultats.

Mais il importe de signaler ici que le régime électoral de la Belgique présente d'autres particularités intéressantes, que ce pays a réalisé depuis

longtemps déjà d'autres réformes dont ses voisins du continent pourraient utilement s'inspirer. Il en est deux surtout qu'il ne faut pas perdre de vue, parce qu'elles forment, avec les trois institutions plus récentes que nous venons de signaler, comme les traits caractéristiques de la législation belge : ce sont les garanties qui entourent la confection des listes électorales et celles qui assurent la parfaite sincérité des opérations du scrutin.

La loi belge a organisé depuis longtemps toute une série de mesures destinées à garantir *la sincérité des listes électorales*. C'est un legs du régime censitaire sous lequel la Belgique a vécu durant plus d'un demi-siècle. Perpétuellement refondue et améliorée, cette organisation se résume aujourd'hui en ces dispositions : les autorités chargées de dresser la liste électorale doivent indiquer nettement la base du droit de chaque électeur; tout citoyen a le droit de vérifier les listes et d'attaquer les décisions prises, et les plus grandes facilités lui sont données pour exercer ce contrôle et intenter cette action; le droit de juger en dernier ressort les recours électoraux est conféré à des magistrats qui offrent les meilleures conditions de savoir, d'indépendance et d'impartialité : aux membres des cours d'appel.

Une loi de 1878, présentée par M. Malou, s'inspirant d'une réforme introduite en Angleterre, quelques années auparavant, a assuré *la parfaite sincérité du scrutin*. La loi prend d'abord une série de mesures pour garantir le secret du vote et l'indépendance de l'électeur : un bulletin officiel de vote est remis par le président du bureau électoral à l'électeur; celui-ci se rend dans un isoloir spécialement aménagé pour exprimer son vote au moyen d'un signe et dépose lui-même son bulletin plié dans l'urne. D'autres dispositions garantissent la loyauté et l'exactitude dans le dépouillement du scrutin : les opérations sont présidées et dirigées par des magistrats de l'ordre judiciaire et par des citoyens délégués par eux, et des témoins désignés par les candidats ont le droit d'y assister du commencement à la fin.

Enfin pour bien comprendre le fonctionnement et les résultats du régime électoral de la Belgique, il importe de se rappeler la *situation spéciale des partis politiques* dans ce pays. Sous l'empire d'une législation très libérale, les partis belges se sont constitués en associations puissantes, représentées dans toutes les circonscriptions par des organismes permanents, qui préparent de longue main et dirigent avec une expérience consommée et une ardeur soutenue les luttes électorales. Sé-

parés, non point par de simples divergences d'intérêts ou de vagues tendances, mais par des contradictions absolues et fondamentales dans leurs conceptions politiques, ils constituent des groupes stables, nettement délimités, fortement organisés, unis et disciplinés. Chacun donne des mots d'ordre et arrête des programmes que la masse de ses adhérents suit avec ensemble, et les candidats qu'il présente sont certains de l'appui unanime des électeurs ralliés à ses principes.

L'un des points principaux de notre étude, c'est incontestablement l'examen des résultats produits en Belgique par ces nouvelles institutions : le vote plural, le vote obligatoire, la représentation proportionnelle. Aussi devons-nous des remerciements tout particuliers à M. de Trooz, ministre de l'Intérieur, et à M. Van den Heuvel, ministre de la Justice, qui ont eu la gracieuse obligeance de nous faire communiquer les derniers relevés des statistiques dressées par leurs départements. Nous ne voulons point manquer de leur exprimer ici nos sentiments de vive reconnaissance.

Louvain, 30 avril 1901.

LE

VOTE PLURAL

Le 18 avril 1893 la Chambre belge, après avoir vainement délibéré pendant des mois sur les régimes électoraux les plus divers, introduisait dans la Constitution revisée le principe du vote plural qui venait d'être étudié hâtivement par une de ses commissions et qu'elle discutait en une seule séance. Faut-il donc voir dans l'organisation actuelle du droit de suffrage en Belgique une œuvre de hasard, ou un produit de la fantaisie personnelle, sans racines et sans attaches dans les opinions, les idées et les aspirations de la nation? Bien au contraire, l'adoption du vote plural a été une transaction loyale, sincère et nécessaire; le nouvel article constitutionnel a été la meilleure formule de conciliation entre les vues divergentes et les prétentions opposées des partis politiques.

I. — Le Régime censitaire et les Partis politiques.

La Constitution de 1831 avait établi le cens comme base unique du droit de suffrage pour les chambres

législatives. « La chambre des représentants, di- « sait-elle dans son article 47, se compose de dépu- « tés élus directement par les citoyens payant le cens « déterminé par la loi électorale, lequel ne peut « excéder cent florins d'impôt direct, ni être au- « dessous de vingt florins. » Quelques jours après avoir voté ce principe, le Congrès national avait dans la première loi électorale organisé un cens différentiel, qui variait de vingt à trente florins dans les campagnes et les petites villes, jusqu'à quatre-vingts florins dans les grandes villes. Mais en 1848, dans le moment de stupeur et d'effarement qui saisit toute l'Europe à la nouvelle de la Révolution de Février, les Chambres adoptèrent avec empressement une proposition présentée à l'improviste par le Gouvernement et qui abaissait uniformément, dans les villes comme dans les campagnes, le cens au minimum de vingt florins. Ainsi après ce court espace de dix-sept années, la loi avait élargi les cadres du corps électoral jusqu'aux extrêmes limites permises. C'est sous ce régime que la Belgique continuait à vivre, lorsque M. Janson proposait à la Chambre des représentants le 19 novembre 1890 de reviser la Constitution.

Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, qu'il fût envisagé comme un idéal, ni même comme une de ces institutions bonnes à conserver, parce que leurs avantages balancent leurs inconvénients. Bien loin de là : de tous les côtés, on adressait au système en vigueur les reproches les plus graves et les plus mérités.

Tout d'abord ce cens élevé de 42 fr. 32, constituait une base beaucoup trop étroite pour le corps électoral. En 1890 il n'y avait que 134.437 électeurs aux Chambres, soit 21,87 pour mille habitants. Ainsi se trouvaient écartées des urnes des catégories nombreuses de citoyens qui offraient cependant toutes les garanties possibles de capacité et d'indépendance. Dans les villes une partie seulement des personnes appartenant aux professions libérales et à la moyenne bourgeoisie, étaient inscrites sur les listes électorales. Dans les campagnes le droit de suffrage était le privilège réservé aux propriétaires et à quelques fermiers placés à la tête de grosses exploitations. Il n'est pas besoin de dire que la classe ouvrière tout entière ne prenait aucune part à l'exercice du pouvoir politique. Et cependant grâce au développement de l'aisance et de l'instruction, grâce à la diffusion de la presse, à la multiplication et à l'extension des moyens de communication, toutes les classes sociales prenaient peu à peu intérêt aux luttes des partis et aux discussions parlementaires; elles sentaient de jour en jour davantage la répercussion que pouvaient avoir sur leur propre vie l'impulsion donnée à la législation et la direction imprimée au gouvernement. Aussi les hommes politiques de tous les partis sentaient-ils parfaitement ce qu'avaient d'irrésistible les réclamations de plus en plus pressantes que faisaient entendre les catégories et les classes privées du droit de suffrage. Dans tous les pays voisins le mouvement démocratique avait

abaissé les barrières autour des urnes électorales ; en Belgique elles restaient depuis plus de quarante ans immuablement fixées au même niveau élevé.

D'autre part, le cens uniforme de vingt florins établi en 1848 créait au profit des populations urbaines un privilège exorbitant. Tandis que la patente et la contribution personnelle faisaient entrer en masses dans le corps électoral les commerçants, boutiquiers et cabaretiers des villes, chaque village ne comptait qu'une poignée d'électeurs. En 1890 l'arrondissement d'Anvers possédait 35,2 électeurs par 1.000 habitants ; celui de Bruxelles, 31,9 ; ce sont ceux qui contiennent les plus grosses agglomérations urbaines. Les petits arrondissements ruraux de Bastogne, Maeseyck et Marche n'avaient respectivement que 11,2, 12,3, 12,4 électeurs par 1.000 habitants. Mais c'était au sein du même arrondissement que l'inégalité était la plus choquante. L'agglomération bruxelloise possédait 41,28 électeurs par 1.000 habitants, l'agglomération anversoise 44,12; les autres communes des deux arrondissements, parmi lesquelles se trouvaient quelques villes et bourgs assez importants, n'avaient respectivement que 15,27 et 16,66 électeurs par 1.000 habitants.

A côté de ces critiques qui ne s'attaquaient qu'à la forme donnée au régime du cens, il en était d'autres qui visaient le principe même. La pratique avait révélé que le cens offrait l'occasion de mille fraudes et d'abus de tout genre. A travers les mail-

les toujours inutilement resserrées d'une législation minutieuse qui multipliait les moyens de contrôle, les associations politiques cherchaient par les manœuvres les plus compliquées et les plus ingénieuses, à obtenir l'inscription sur les listes électorales d'amis qui n'avaient que les apparences des conditions du droit de suffrage, tandis qu'elles réclamaient, sans raison plausible, la radiation d'adversaires qui parfois oubliaient de se défendre en temps opportun et se trouvaient ainsi privés de leur droit. Les contestations électorales se multipliaient à tel point que les cours d'appel devaient chaque année consacrer plus d'un mois entier à les juger. Les majorités parlementaires ne résistaient pas toujours non plus à la tentation d'abuser de leur prépondérance pour transformer à leur plus grand avantage la composition du corps électoral ; plus d'une fois on les vit sous couleur de réforme fiscale, ou sous d'autres prétextes, opérer par des modifications à la loi, des « coupes sombres » dans certaines catégories d'électeurs qu'elles jugeaient favorables au parti adverse.

C'était d'ailleurs un vice inhérent au cens que cette dépendance mutuelle du régime électoral et du régime fiscal. Des considérations politiques entravent forcément les réformes fiscales les plus justifiées, lorsque toute exemption, toute diminution, tout accroissement de l'impôt doivent avoir leur répercussion sur la composition du corps électoral. Le Ministre des finances se voit arrêter dans toutes ses tentatives d'amélioration, soit par les

réclamations de ses amis politiques, soit par les clameurs de ses adversaires qui se croient menacés dans leurs intérêts électoraux.

Mais comment un régime sujet à d'aussi fortes critiques pouvait-il se maintenir? Il n'avait en réalité d'autres soutiens que les obstacles qui s'opposaient à la revision de la Constitution.

Le Congrès national avait entouré son œuvre de puissantes garanties. D'après l'article 131 de la Constitution le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à reviser telle ou telle disposition constitutionnelle qu'il détermine; mais cette déclaration entraîne de plein droit la dissolution des Chambres. Aussi les majorités parlementaires devaient-elles se montrer peu empressées à voter une mesure qui leur faisait fatalement courir le risque de perdre le pouvoir. C'est ce qui explique l'attitude de ces députés, qui réclamaient instamment la revision, tant qu'ils étaient dans l'opposition, et qui refusaient même de prendre en considération les demandes de revision, lorsqu'ils faisaient partie de la majorité.

De plus, aux termes du même article 131, les nouvelles Chambres appelées à statuer sur les dispositions à reviser ne peuvent délibérer que si deux tiers au moins de leurs membres sont présents, et nul texte n'est considéré comme adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. Le Congrès national avait ainsi voulu empêcher que la revision fût l'œuvre exclusive d'un parti, et exigé qu'elle fût une transaction loyale entre tous les in-

térêts en présence. Œuvre difficile entre toutes que celle d'amener à une entente parfaite des groupes politiques, habitués à se combattre, et justement sur des questions touchant vraisemblablement à l'objet de leurs luttes. Aussi comprend-on que les gouvernements aient montré peu d'entrain à se lancer dans une voie semée de tant d'obstacles et à fournir à l'opposition une si favorable occasion de les entraver dans leur politique.

Ajoutons encore que le peuple belge, et principalement les classes éclairées avaient voué à la Constitution de 1831 un sentiment de respect, d'admiration et de reconnaissance qui la garantissaient mieux encore que les difficultés de procédure contre les tentatives de revision. Une sorte de crainte superstitieuse empêchait de toucher à l'œuvre du Congrès national, à cette constitution qui était la plus vieille de l'Europe, qui avait sur le continent établi la meilleure forme de gouvernement parlementaire et assuré, avec la plus grande somme de libertés pour les citoyens, l'ordre, la stabilité des institutions et la prospérité de la patrie.

Aussi le régime du cens élevé à 42 fr. 32 c. n'avait-il été maintenu que dans la mesure où il avait été imposé par la Constitution. Comme le droit de vote pour les élections provinciales et communales n'était soumis à aucune restriction constitutionnelle, la loi en avait depuis assez longtemps élargi considérablement les bases. Le ministère libéral avait déposé en 1866 et fait voter en 1870 un projet qui abaissait le cens de moitié pour

l'élection des conseils provinciaux et communaux, en faveur des citoyens qui avaient suivi pendant trois années un cours d'enseignement moyen : cette loi ne fut jamais appliquée. Le parti catholique qui conquérait la majorité au parlement quelques mois après, s'empressait d'adopter une réforme beaucoup plus étendue; la loi du 12 juin 1871 réduisait le cens à 20 francs pour les élections provinciales, à 10 francs pour les élections communales, sans aucune condition de capacité. En 1883 le parti libéral, revenu au pouvoir, introduisait à côté de ces électeurs censitaires des électeurs capacitaires : la loi du 25 août 1883 conféra le droit de vote à la commune et à la province, indépendamment de toute condition de cens, aux citoyens ayant subi un examen sur les matières de l'enseignement primaire, ou exerçant une profession ou fonction qui faisait présumer ces connaissances.

La revision de la Constitution ne pouvait se faire que sous une pression de l'opinion publique, assez intense et assez puissante pour forcer le gouvernement et la majorité parlementaire à passer au-dessus de leurs intérêts immédiats, et pour amener le corps restreint des électeurs censitaires à faire l'abandon de son privilège. Déjà à plusieurs reprises, la Chambre des représentants avait eu à statuer sur des demandes en revision : elle les avait toujours trouvées prématurées et avait refusé de les prendre en considération. En 1871, une proposition de M. Demeur avait été rejetée d'emblée par

73 voix contre 23, dont 20 de gauche et 3 de droite. En réalité le mouvement revisionniste qui remontait tout au plus à cinq ou six ans, était encore localisé dans quelques groupes et associations des grandes villes, et, parmi les votes favorables de gauche, la plupart étaient inspirés surtout par une pensée d'opposition au ministère. Aussi en juillet 1883, alors que le mouvement s'était propagé à travers le pays, que la question de la revision était partout agitée et discutée, que de nombreux députés de gauche l'avaient inscrite en tête de leur programme, une nouvelle proposition faite par M. Janson fut rejetée par 116 voix contre 11, dont 3 de droite, et 6 abstentions, dont une de droite. Cette fois le ministère était libéral et son chef, M. Frère-Orban, avait repoussé avec hauteur la demande de l'extrême-gauche. En 1887 une troisième proposition de revision, déposée par M. Houzeau de Lehaie, ne fut plus repoussée que par 83 voix contre 35, dont 2 de droite. La gauche libérale qui, depuis trois ans, se voyait réduite à l'impuissance en face d'une majorité formidable, était maintenant ralliée tout entière à la revision.

Enfin, en 1890, dès l'ouverture de la session parlementaire, le 19 novembre, M. Janson renouvelait sa proposition de revision constitutionnelle. Avait-il cette fois quelque chance d'aboutir? Et si une réforme constitutionnelle était possible, dans quel sens pouvait-il espérer la voir se réaliser? Pour répondre à ces questions nous devons considérer la situation respective des partis poli-

tiques à cette époque, les vues et les aspirations de chacun d'eux relativement au problème électoral.

***

Le parti catholique ou conservateur venait de rentrer au Parlement avec une majorité colossale que les élections récentes n'avaient pas entamée; il disposait de 84 voix à la Chambre sur 138, de 50 voix au Sénat sur 69. Il gouvernait le pays depuis 1884 sous la direction d'un chef éminent et populaire, M. Beernaert, qui par sa politique sage, modérée et progressive, sa gestion financière économe et habile, avait conservé la confiance constante du corps électoral. En face, sur les bancs de l'opposition, la gauche libérale, divisée en deux fractions hostiles, — et la question de la revision constitutionnelle avait été le premier et le principal brandon de discorde — attaquait avec vigueur mais sans illusion, un gouvernement qu'elle se sentait impuissante à renverser. Au dehors du Parlement, un nouveau parti s'organisait, le parti socialiste, dont chacun pouvait dès ce moment deviner la force.

Le parti catholique était plus que tout autre attaché par tradition à la défense de la Constitution et il avait toujours opposé à toute demande de revision un refus absolu. Il faut bien dire, d'ailleurs, qu'il trouvait de légitimes raisons pour justifier sa résistance dans les revendications sociales, les professions de foi républicaines, les menaces contre

l'Église que les radicaux et les socialistes mêlaient inconsidérément à leurs attaques contre le suffrage censitaire. Toutes ces déclamations violentes avaient eu pour résultat de faire croire à de nombreux esprits conservateurs que la revision de la Constitution serait le premier pas dans la voie de la république collectiviste.

Ce n'est pas à dire toutefois que le régime du cens trouvât sur les bancs de la droite beaucoup de partisans convaincus, et n'eût été l'obstacle constitutionnel, la grande majorité eût admis et même demandé une extension du droit de suffrage; plusieurs de ses membres avaient même cherché des moyens d'élargir les bases de l'électorat sans reviser la Constitution. Cependant si le personnel parlementaire restait presque tout entier fermement attaché à la Constitution, les plus clairvoyants apercevaient la nécessité chaque jour plus pressante d'abandonner un régime électoral qui remettait à un corps de 135.000 privilégiés le pouvoir de décider des destinées d'un peuple de plus de 6.000.000 d'âmes, chez lequel l'instruction et l'aisance s'étaient incomparablement développées depuis un demi-siècle. Les événements de 1886 avaient ouvert bien des yeux; au sein du parti, les éléments jeunes et actifs se proclamaient revisionnistes et les associations ouvrières chrétiennes, organisées en opposition aux groupements socialistes, réclamaient une large extension du droit électoral.

Mais quel système la droite pouvait-elle admettre à la place du cens constitutionnel?

Le suffrage universel n'avait l'adhésion que de deux ou trois personnalités isolées, sans appui sérieux dans le parti.

Tout régime basé sur la capacité ne pouvait manquer d'être accueilli avec une extrême défiance, et cela, à raison d'une circonstance de fait, et à raison d'une considération de principe. La droite avait le souvenir des fournées d'électeurs capacitaires introduits dans le corps électoral pour la province et la commune au plus grand profit de l'opinion libérale. D'autre part, elle considérait que s'il faut exiger de l'électeur des conditions de capacité et d'indépendance, la loi doit aussi lui demander des garanties d'ordre, de calme et de réflexion. Or, si l'instruction à un degré élevé peut passer pour un critérium assez satisfaisant de tout cet ensemble de conditions, au fur et à mesure que s'abaisse le niveau de cette instruction, on voit disparaître d'abord toute garantie d'ordre et de calme, ensuite la présomption d'indépendance. Et si l'on descend jusqu'au dernier degré, quelle espérance laisse la simple connaissance de la lecture et de l'écriture au point de vue de la capacité de comprendre les problèmes politiques et de saisir les grands intérêts de la nation?

La droite était donc plus portée à chercher les garanties désirées dans la preuve d'une certaine aisance. L'aisance offre la meilleure présomption d'indépendance, elle est précédée ou accompagnée normalement de l'esprit d'ordre et d'un certain développement intellectuel.

Mais quel critérium choisir pour établir l'aisance? Le cens était généralement considéré comme un pis-aller. La droite n'avait pas oublié les modifications apportées aux lois fiscales dans le seul but de diminuer le nombre de ses électeurs. Elle avait vu aussi des réformes fiscales légitimement réclamées et qui se trouvaient arrêtées par la crainte des répercussions qu'elles devaient avoir sur la composition du corps électoral. C'est pourquoi bon nombre de ses membres préféraient, en cas de revision, substituer au cens un système qui rendrait la législation électorale indépendante de la législation fiscale et songeaient à suivre l'exemple de l'Angleterre et de la Hollande. En 1883 déjà, le chef de la droite, M. Malou, avait opposé au projet du gouvernement libéral une proposition qui prenait pour base du droit de suffrage communal et provincial, l'habitation. Ce régime ne pouvait manquer d'attirer les sympathies des parlementaires catholiques ralliés à la revision. Tout au plus peut-on dire que les plus conservateurs, ceux qui voyaient à regret la revision s'accomplir, conservaient leurs préférences au cens, parce qu'ils croyaient trouver dans celui-ci une base qu'on pouvait maintenir plus étroite que celle de l'habitation.

La gauche libérale, longtemps divisée sur la question de l'opportunité de la revision, était depuis trois ans unanime à la réclamer. Mais les groupes restaient séparés et se trouvaient même en hostilité ouverte au sujet de la réforme électorale. C'est qu'au fond il n'y avait pas seulement

entre les modérés et les radicaux un désaccord désormais aplani sur un point spécial, mais une divergence complète d'idées, de tendances, d'esprit sur l'ensemble des questions politiques. Les doctrinaires, sincèrement royalistes et profondément imbus encore des principes économiques de l'école de Manchester, répudiaient nettement toute accointance avec les aspirations républicaines et socialistes. Les radicaux qui se flattaient du fol espoir d'attacher à leur fortune les masses ouvrières, multipliaient les avances et les flatteries aux chefs des groupes collectivistes. Aussi tandis que les premiers faisaient un pas en avant en se ralliant à l'idée de la revision immédiate, les seconds toujours en proie à la crainte de se voir distancer, adoptaient toutes les revendications socialistes en matière de droit de suffrage. En 1890 la gauche modérée, tout en donnant son concours à la demande de M. Janson, entendait n'accorder le droit de vote qu'aux citoyens fournissant la preuve d'une certaine capacité. Jusqu'à quel degré cette capacité devait-elle s'élever? Il semble que sur cette question l'accord n'existait déjà plus parmi les doctrinaires. M. Frère-Orban s'attachait énergiquement à sa loi de 1883 qu'il voulait faire passer dans la Constitution. D'autres paraissaient disposés à se montrer un peu plus larges ; certains même consentaient à descendre jusqu'à la simple connaissance de l'écriture et de la lecture. Ce dernier système avait été longtemps préconisé par le parti radical et inscrit en tête de son programme officiel; mais il venait d'être

abandonné en faveur du suffrage universel.

Le parti socialiste, est-il besoin de le dire, avait réclamé dès sa formation le droit de suffrage pour tous. Il n'était pas représenté au parlement ; il faisait entendre ses réclamations, non seulement par la voie de la presse ou dans les meetings qu'il assemblait constamment, mais encore au moyen de cortèges immenses d'ouvriers amenés à certains jours de tous les coins du pays et défilant en bon ordre dans les rues de la capitale, au moyen aussi de grèves qu'il faisait éclater sur un mot d'ordre de ses chefs dans les divers bassins houillers.

II. — La Revision de la Constitution.

Le 27 novembre 1890, M. Janson développait sa proposition en termes mesurés. Inaugurant alors une tactique habile que le parti radical allait observer pendant toute la revision, il cherchait à placer la question au-dessus des préoccupations de parti et affirmait avec une certaine affectation sa confiance dans l'esprit de justice de ses adversaires de droite comme de gauche. M. Beernaert, au nom du Gouvernement, engagea instamment ses amis politiques à prendre en considération la demande de l'extrême-gauche ; il évita cependant avec soin de se déclarer dès ce moment partisan de la revision et se contenta de dire que la question méritait dans les circonstances actuelles une discussion approfondie. C'est qu'une fraction importante de la

droite restait encore obstinément opposée à toute modification constitutionnelle et M. Woeste, parlant, disait-il, au nom de la majorité du parti conservateur, prit soin de faire connaître qu'il résisterait à toute tentative d'étendre le droit de suffrage en dehors des limites de la Constitution. Les chefs de la gauche doctrinaire qui avaient escompté un nouveau refus de la majorité, prirent prétexte de cette attitude réservée du Gouvernement et de l'opposition manifeste de M. Woeste pour suspecter la sincérité de M. Beernaert. Finalement, après plusieurs incidents personnels assez vifs entre la droite et la gauche modérée, la prise en considération fut adoptée à l'unanimité des 118 membres présents.

Ainsi dès le premier jour se manifestaient ces sentiments de défiance qui allaient empêcher toute entente entre les groupes conservateurs. La gauche doctrinaire, oubliant que dans une question exigeant l'union des partis, il fallait abandonner la tactique habituelle de l'opposition parlementaire, affectait de ne voir dans l'attitude du Gouvernement et de la droite qu'une manœuvre destinée à mettre en relief les discordes existantes entre libéraux et radicaux et à écarter ensuite la question de la revision. Plus tard elle accueillera les propositions du ministère comme autant de combinaisons ingénieusement agencées pour assurer une majorité inébranlable au parti catholique, et elle se réjouira comme d'une victoire de tout échec subi par le Gouvernement dans ses tentatives de

conciliation. La droite, d'ailleurs, ne voulait voir dans le zèle revisionniste de M. Frère-Orban et de ses amis, que le désir de créer au ministère de graves embarras et l'espoir d'obtenir par la dissolution des Chambres une excellente occasion de reconquérir le pouvoir.

Les sections réunies de la Chambre firent à la demande de revision un accueil fort peu encourageant. La proposition fut rejetée dans six sections sur sept, et l'addition des résultats partiels donnait 51 voix contre, 36 voix pour, et 17 abstentions. En réalité les membres de la droite qui s'étaient abstenus ou qui avaient émis un vote négatif, avaient moins voulu rejeter le principe de la revision que protester contre l'attitude des membres de la gauche qui avaient refusé de faire connaître en sections leurs idées sur le régime électoral à substituer au cens. Une question de tactique séparait en effet dès ce moment les divers partis. Mais l'œuvre de la revision une fois entamée, il était évident qu'il était impossible de reculer. Aussi la section centrale ne s'arrêta guère à discuter l'opportunité de la revision et fit immédiatement porter ses études sur l'étendue des modifications à apporter à la Constitution et sur les bases du nouveau régime électoral.

M. Beernaert invité à exposer devant la section centrale, le 10 mars 1891, les vues du Gouvernement, se déclara nettement favorable à la revision, mais en mettant une réserve à son adhésion. « Le « Gouvernement estime, disait-il, que le moment

« est venu de décider qu'il y a lieu de reviser la « Constitution, mais c'est toutefois à condition « qu'en dehors de tout esprit de parti, un accord « suffisant puisse s'établir sur les institutions nou- « velles qu'il s'agirait d'indiquer au pays comme « devant remplacer celles d'aujourd'hui. On ne « comprendrait pas que l'on se mît d'accord pour « abolir, sans l'être aussi, au moins dans une cer- « taine mesure, sur ce qui devrait être reconstruit... « Il est évident qu'il ne peut être question d'un « pacte que personne en ce moment n'a mission de « conclure et que le pays aurait en tout cas le droit « de désavouer. Mais la nation doit savoir où on « veut la mener; ceux qui sont en ce moment « responsables de ses destinées, doivent faire con- « naître quel serait, d'après eux, le régime à éta- « blir, et l'on doit ressentir à ce sujet comme un « souffle d'entente et d'union (1). »

Les membres de la gauche avaient unanimement refusé au sein des sections de formuler des propositions de réforme électorale; mais ils n'étaient pas tous guidés par les mêmes motifs. Ce serait, disaient les radicaux, sortir de notre mission constitutionnelle : nous n'avons à décider qu'une seule chose, c'est que le système actuel est mauvais et qu'il faut l'abolir. L'œuvre de reconstruction n'est point la nôtre; c'est aux Chambres élues après la dissolution qu'incomberont le pou-

(1) Rapport fait au nom de la section centrale par M. de Smet de Naeyer, *Documents parlementaires 1890-1891*, *Supplément*, p. 7.

voir et la charge de décider quel régime électoral succédera au cens. Les doctrinaires admettaient bien comme M. Beernaert que la revision n'avait chance d'aboutir que par une entente préalable des partis, et ils allaient même beaucoup plus loin que lui. Le ministère ne sollicitait qu'un accord sur le principe de la réforme et un accord purement moral, résultant d'affirmations échangées entre les chefs des partis au cours des discussions parlementaires. M. Frère-Orban et ses amis voulaient une entente complète sur les moindres détails, précisés d'ailleurs dans un texte formel de loi. Mais ils n'entendaient déposer aucun projet; c'était, d'après eux, au Gouvernement à prendre l'initiative dans une matière aussi grave. Qu'il présente immédiatement, disaient-ils, un projet de réforme de la loi électorale pour la province et la commune; le parlement actuel peut la voter. Le lendemain de son adoption, la déclaration qu'il y a lieu à revision pourra être acceptée, et le système destiné à remplacer le cens se trouvera complètement formulé.

Le Gouvernement ne voulait pas engager les Chambres à faire le saut dans l'inconnu, comme l'y conviait l'extrême-gauche, ni tomber dans le piège que lui tendait M. Frère-Orban. Quoique celui-ci eût rallié à son idée la majorité de la section centrale, M. Beernaert se refusa toujours à entrer dans la voie qu'il indiquait. Préparer d'abord un projet de la loi électorale pour la province et la commune, n'était-ce pas se mettre dans l'obligation de prendre pour base de la réforme le régime

déjà existant et d'introduire dans la Constitution le capacitariat si cher à la gauche doctrinaire? Était-ce bien, d'ailleurs, le moyen le plus facile et le plus sûr d'amener une entente parfaite et sincère entre des partis hostiles et défiants, que de les engager dans la discussion des détails les plus infimes de la réforme? En réalité c'eût été offrir à la gauche l'occasion attendue de cribler de ses critiques et de pousser à un échec inévitable l'œuvre du Gouvernement.

Les discussions poursuivies au sein de la section centrale pendant plusieurs mois, n'eurent d'autre résultat que de faire s'évanouir tout espoir d'entente préalable. Le Gouvernement et la droite avaient marqué leurs préférences pour un système qui donnait au droit de suffrage une base principale : l'habitation réglée sur une échelle différentielle suivant l'importance des localités, et trois bases accessoires : le cens réduit à 10 francs, l'occupation d'un immeuble, la capacité constatée par un diplôme universitaire. Les radicaux se contentaient de vanter les mérites du suffrage universel. Mais M. Frère-Orban multipliait contre le régime de l'habitation des critiques de plus en plus vives, poursuivait de ses attaques personnelles le chef du cabinet et le rapporteur de la section centrale et accumulait ainsi comme à plaisir les obstacles à l'accord des groupes conservateurs. Son attitude intransigeante entraîna toute la fraction qu'il dirigeait à condamner sans réserve le système de l'habitation, dont plusieurs libéraux éminents avaient d'abord approuvé le principe.

Au cours des délibérations publiques qui s'ouvrirent devant la Chambre en avril 1892, on vit se creuser encore le fossé qui séparait la droite et la gauche modérée et s'accentuer aussi le désarroi qui régnait au sein de ce dernier groupe. M. Frère-Orban s'acharnait à défendre le régime du capacitariat établi par la loi de 1883 et il semblait que son intransigeance s'augmentait à mesure que l'abandon se faisait autour de lui. Déjà les libéraux avancés, qui aimaient à se rapprocher de l'extrême-gauche, se ralliaient au suffrage universel, tandis que d'autres réclamaient un système de capacité beaucoup plus large que celui de la loi communale. Tous, d'ailleurs, reprochaient au Gouvernement et à la droite de chercher dans l'habitation un régime électoral de nature à assurer la prépondérance permanente du parti catholique et prétendaient maintenir au profit des villes la situation privilégiée qu'elles possédaient.

La déclaration de revision de l'article 47 fut finalement adoptée par la Chambre et par le Sénat à l'unanimité.



Les élections qui suivirent la dissolution du Parlement donnèrent à la droite 93 sièges à la Chambre sur 152 et 46 au Sénat sur 76; radicaux et libéraux se partageaient les sièges de l'opposition. La droite qui n'avait dans aucune des deux assemblées la majorité des deux tiers des voix, ne pouvait faire la revision qu'avec le concours d'une

partie de la gauche. Le Gouvernement et la droite désiraient évidemment trouver dans les rangs de la gauche modérée l'appoint qui leur manquait pour compléter la majorité constitutionnelle. Malheureusement les chefs de ce groupe reprirent immédiatement leur tactique d'opposition irréconciliable contre le ministère.

M. Beernaert, craignant précisément les méfiances que tout projet gouvernemental devait soulever sur les bancs de la gauche, persistait à croire qu'une proposition due à l'initiative parlementaire, discutée et amendée au sein d'une commission, aurait plus de chances d'être acceptée comme la transaction nécessaire par une majorité des deux tiers des voix. Il demandait à la Chambre de nommer immédiatement une commission de 21 membres dans laquelle chaque groupe serait représenté proportionnellement à son importance et qui discuterait même pendant les vacances le problème constitutionnel. Cela lui valut les critiques les plus acerbes des chefs doctrinaires MM. Frère-Orban, Bara et Graux qui lui reprochèrent vivement de ne pas présenter lui-même un projet tout rédigé au nom du Gouvernement. L'extrême-gauche, plus adroite, continua à montrer le même esprit de conciliation dont elle avait fait preuve dans la législature précédente et adhéra somme toute à la procédure proposée par le ministère.

La nouvelle commission n'aboutit, d'ailleurs, pas plus que sa devancière. Chaque parti maintint intégralement ses prétentions. La droite s'attachait

au régime de l'habitation et de l'occupation dont M. de Smet de Naeyer faisait une étude approfondie dans ses rapports à la section centrale. M. Frère-Orban s'obstinait à défendre le régime combiné du cens et du capacitariat; M. Graux voulait subordonner le droit de vote à la connaissance de la lecture et de l'écriture; l'extrême-gauche qui venait de faire des recrues jusque sur les bancs de la gauche modérée, préconisait avec plus d'ardeur que jamais le suffrage universel.

Lorsqu'il eût constaté cette impuissance de la commission, M. Beernaert se décida le 31 décembre 1892 à lui transmettre des propositions. Dans ce nouveau projet, il faisait à la gauche modérée des concessions importantes par lesquelles il espérait rallier au moins une partie de ses membres. Il établissait trois bases distinctes de l'électorat : l'habitation d'une maison d'une valeur déterminée, la propriété d'un immeuble d'une valeur de 2.000 francs au moins, la capacité constatée soit par un diplôme d'enseignement supérieur, soit par un certificat d'enseignement moyen, soit par un examen subi par le citoyen après sa majorité et portant au moins sur la lecture, l'écriture et l'arithmétique élémentaire. Le Gouvernement avait abandonné l'occupation si vivement combattue par la gauche, abaissé notablement le taux différentiel de la valeur des habitations entre villes et campagnes, et admis la capacité comme base très large du droit de vote. Quelques jours après M. Frère-Orban répondait à ces avances par une philippique

violente, dans laquelle il mettait en relief toutes les concessions qu'on ne lui avait pas faites et annonçait au Gouvernement qu'il lui refusait son concours.

Les discussions publiques qui s'ouvrirent devant la Chambre des représentants le 28 février 1893 ne purent opérer entre la droite et la gauche modérée le rapprochement désiré. L'obstination et l'intransigeance de M. Frère-Orban y mirent un obstacle absolu. A un certain moment on put espérer qu'une fraction dirigée par MM. Graux et Van der Kindere, allait se prêter à une transaction; mais il semble que ceux-ci reculèrent ensuite et n'eurent pas assez d'audace pour rompre publiquement avec leur chef. Après un mois et demi de discussion, dans la séance du 11 avril, la Chambre rejeta successivement toutes les propositions qui lui étaient soumises. Les formules de suffrage universel plus ou moins mitigé recueillirent de 26 à 40 voix, les systèmes de capacité 17 ou 18 seulement, le projet du Gouvernement 91 voix contre 61.

Cependant tout espoir n'était pas perdu d'arriver à une œuvre transactionnelle, mais la transaction allait se conclure avec l'extrême-gauche. Lorsqu'elle faisait ainsi table rase de tous les systèmes proposés et discutés depuis trois ans, la Chambre entrevoyait parfaitement le régime qu'elle allait adopter quelques jours plus tard : le vote plural.

L'idée du vote plural n'avait pas encore été agitée en Belgique, lorsqu'en 1890, au milieu des premières discussions que soulevait le problème de la revision constitutionnelle, l'attention publique fut

éveillée par une brochure très remarquée : *Le Suffrage universel tempéré*, par M. Albert Nyssens, professeur à l'université de Louvain. En quelques pages nettes et concises, l'auteur montrait dans le vote plural un régime transactionnel qui pouvait rallier tous les partis, parce qu'il accordait à chacun une partie de ses prétentions.

Élu député de Louvain aux élections générales de 1892, M. Nyssens avait profité de sa nouvelle situation pour entamer en faveur du vote plural une propagande active sur les bancs de la Chambre constituante, et il n'avait pas tardé à recueillir des adhésions. L'idée discutée dans les commissions faisait peu à peu son chemin et apparaissait tout au moins comme une solution bonne à tenir en réserve. M. Beernaert, dans sa lettre du 31 décembre 1892 à la commission de la Chambre, y faisait allusion et ne l'écartait que par une raison d'opportunité : « Pour admettre, disait-il, un droit de suf-« frage très général, d'après l'une des formules que « l'on qualifie de suffrage universel, il faudrait que « l'accord pût s'établir quant à la différence de la « valeur à accorder aux votes d'après la valeur per-« sonnelle ou d'après la situation sociale de ceux qui « seraient appelés à les émettre. Cette idée juste se « trouve au fond de plusieurs systèmes proposés et « défendus en commission, mais il semble impossi-« ble de trouver une formule qui réunirait actuel-« lement les majorités nécessaires. (1) »

(1) *Documents parlementaires*, Chambre, 1892-93, p. 91.

Trois mois plus tard, alors que les discussions parlementaires avaient dissipé tout espoir d'entente avec la gauche modérée, le chef du cabinet avait changé d'avis. Dans la séance du 25 mars, constatant qu'après quatre semaines de délibérations on n'avait pas avancé d'un pas, il faisait encore allusion au vote plural, mais pour laisser entendre qu'il serait disposé à s'y rallier. Trois jours après, M. Féron, répondant au nom de l'extrême-gauche offrait catégoriquement au ministère et à la droite une entente sur la base du suffrage universel avec vote plural ; le lendemain 29 mars, il donnait même lecture d'une déclaration signée par 26 membres de la gauche qui adhéraient au principe de la pluralité des suffrages. M. Nyssens qui s'était tenu jusque-là dans la réserve, exposa alors à la Chambre les grandes lignes d'un projet qu'il avait rédigé, mais qu'il se garda bien de déposer dès cet instant. C'est qu'en effet sa proposition établissant une base électorale plus large, aurait dû être mise aux voix avant le système de l'habitation envers lequel le Gouvernement et la droite étaient engagés, et elle aurait été rejetée. M. Nyssens attendit donc patiemment que l'assemblée eût repoussé toutes les propositions étudiées et discutées depuis six semaines, et c'est seulement alors, le 12 avril 1893, qu'il déposa son projet de vote plural.

D'autres propositions nouvelles furent également présentées. Ainsi MM. Woeste et Colaert formulèrent une nouvelle adaptation, corrigée et améliorée de l'ancien régime communal ; le groupe

conservateur de droite qui ne faisait la revision qu'à contre-cœur espérait par là conquérir l'adhésion de toute la fraction doctrinaire. Mais il était trop tard pour chercher à sauver le cens et le capacitariat. Le Gouvernement et la majorité de la droite n'entendaient pas revenir à l'organisation réclamée par M. Frère-Orban. D'ailleurs, alors que chaque phase nouvelle de l'œuvre revisionniste avait semblé présager un système électoral de plus en plus élargi, et suscité dans les classes populaires de nouvelles espérances, le parlement ne pouvait revenir à un régime qui aurait nécessairement paru plus restrictif que tous ceux qui avaient été discutés jusqu'alors. Aussi en présence du ralliement qui se faisait de toutes parts autour du projet de M. Nyssens, les auteurs des autres propositions s'empressèrent de les retirer.

La commission eut moins à discuter le principe du vote plural que la formule de son organisation. Elle adopta le projet qui lui était soumis avec quelques modifications accessoires et un amendement plus important, demandé par un groupe de la gauche modérée. Elle attribua à la capacité deux voix supplémentaires au lieu d'une ; mais elle refusa de porter à cinq, comme le désirait M. Graux, le maximum des votes que pourrait cumuler un électeur.

Cependant l'agitation était très vive dans le pays. Le parti socialiste, feignant de croire que le Gouvernement et le Parlement cherchaient une combinaison de nature à maintenir les classes ouvrières à l'écart de la vie politique, multipliaient dans

les grandes villes, dans les districts industriels et surtout dans la capitale, les manifestations de tout genre, meetings, cortèges, attroupements, grèves, etc., qui menaçaient sérieusement la tranquillité publique. Lorsque la Chambre se réunit le 18 avril, le rapport de la section centrale n'était pas encore déposé et M. Beernaert, après avoir garanti au nom du Gouvernement le maintien de l'ordre, engageait l'assemblée à fixer au lendemain la discussion du projet de vote plural. Mais plusieurs membres de la gauche doctrinaire auxquels s'unirent les radicaux, réclamèrent la délibération immédiate pour mettre fin le plus tôt possible à l'agitation. Le Gouvernement finit par céder à leurs instances; après une suspension de séance, le rapporteur de la section centrale donna lecture de son rapport et la délibération commença pour se terminer quelques heures après.

Les discussions furent courtes, parce que les adversaires du projet connaissaient toute l'inutilité de leurs efforts et savaient qu'un ajournement aurait pour seul effet de compromettre l'ordre public. L'opposition venait presque exclusivement des groupes conservateurs de droite et de gauche; aussi ce qui fut le plus attaqué, ce fut l'extension à tous les citoyens du droit de vote, et l'inégalité électorale fut principalement critiquée, parce qu'elle ne constituait qu'une barrière trop fragile opposée au suffrage universel. M. Bara prit plaisir à montrer l'inconséquence des radicaux qui avaient toujours réclamé le suffrage universel au nom de l'égalité

des citoyens et qui allaient voter un système entièrement basé sur une idée d'inégalité! Mais M. Féron lui répondait très justement : « Ce sont des « adversaires de l'égalité politique qui nous reprochent ici nos concessions. Nous avons été dans « la voie de l'égalité aussi loin qu'il nous était « possible d'aller, et j'ajoute que nous avons pu aller assez loin pour que l'on doive considérer « l'œuvre que nous accomplissons aujourd'hui, « non pas comme une œuvre éphémère qui nous « serait imposée par votre force et par notre faiblesse, mais comme une œuvre durable, de transaction loyale, capable de régler pour longtemps « les destinées du pays [1] ».

Le vote plural était bien en effet la transaction nécessaire entre la droite et les députés de gauche partisans du suffrage universel. Les radicaux et les progressistes voyaient le droit de vote conféré à tout citoyen non indigne. La droite trouvait dans les voix supplémentaires attribuées à la qualité de chef de famille ayant fondé un foyer convenable, et à la propriété, les garanties conservatrices qu'elle cherchait dans l'aisance constatée. Une concession était également faite aux idées de la gauche modérée par l'attribution des deux voix supplémentaires à la capacité; la concession, il est vrai, n'avait pas grande importance ; mais à qui la faute, sinon à ceux qui avaient découragé par leur obstination toute tentative conciliatrice?

(1) *Annales parlementaires*, Chambre, 1892-93, p. 1185.

Ce caractère de transaction loyale et sincère fut affirmé avec éclat par les chefs autorisés de l'extrême-gauche, qui prirent l'engagement solennel de défendre la nouvelle organisation électorale : « Lorsqu'on nous objecte, disait M. Féron, que notre « parole ne suffit pas, je me permettrai de répondre « que naguère, lorsque l'honorable M. Frère-Orban, au pouvoir ou dans l'opposition, parlait « au nom de son parti; personne ne songeait à « douter qu'il eût qualité pour engager son parti, « et non seulement les parlementaires, mais encore « les masses électorales qui dans le pays avaient coutume de répondre à sa voix.

« Et, lorsqu'aujourd'hui l'homme éminent qui « occupe un si haut rang dans le parti progressiste « et dans la démocratie, lorsqu'aujourd'hui l'honorable M. Paul Janson se fait le garant de la loyauté « de l'œuvre que nous accomplissons, qui donc « osera dire que de pareils engagements ne constituent pas une garantie suffisante? En ce qui me « concerne, j'ai déjà dit et j'affirme à nouveau que « la solution qui s'offre à nous est à mes yeux tellement loyale et tellement définitive, au sens raisonnable et humain du mot, que ma vie politique « ne doit plus connaître de nouvelle campagne de « réforme électorale constitutionnelle.

« Je romprais définitivement et pour toujours avec « la politique, si je m'étais trompé dans l'appréciation des nécessités d'une crise aussi dangereuse et « aussi redoutable que celle que mon pays vient de « traverser.

« Les véritables garanties de l'œuvre nouvelle « résultent d'ailleurs de sa force et de sa loyauté, « tout autant que de la loyauté des hommes qui « l'auront accomplie.....

« Lorsque le parlement aura statué, nous défen- « drons son œuvre avec l'énergie que nous avons « promise et la loyauté sur laquelle vous savez « pouvoir compter. »

Enfin dans la soirée du 18 avril la Chambre adopta le projet de vote plural, tel que l'avait amendé la commission, par 119 voix contre 14 et 12 abstentions. Les votes négatifs émanaient du petit groupe resté fidèle jusqu'au bout à M. Frère-Orban et de quelques autres députés de gauche ; les douze abstentionnistes étaient des membres de la droite qui obéissaient, pour la plupart, à l'inspiration de M. Woeste et M. de Smet de Naeyer qui conservait sa foi dans le régime de l'habitation.

Le Sénat ratifia à son tour le projet par 52 voix contre 1 et 14 abstentions dans la séance du 27 avril.

Il restait encore aux Chambres constituantes un autre problème constitutionnel à résoudre, le plus difficile sans doute de ceux qui se présentent dans les pays unitaires : la composition et la formation du Sénat. Le Congrès national en 1831 avait été réduit, en l'absence de toute autre solution acceptable, à faire élire le Sénat par le même corps électoral que la Chambre des représentants et n'avait pu établir de différence entre les deux assemblées que par rapport aux conditions d'éligibilité.

Fallait-il conserver ce système empirique? Certains conservateurs, comme M. Woeste, se trouvaient ici d'accord avec certains radicaux pour conserver aux deux Chambres la même origine. Mais la grande majorité du Parlement voulait au contraire établir les deux assemblées sur des bases différentes. Cependant les systèmes les plus divergents se faisaient jour. Sur les bancs de l'extrême-droite, et sur ceux de l'extrême-gauche, on entendait préconiser diverses formules de la représentation des intérêts. Ceux qui à droite comme à gauche croyaient qu'il fallait renforcer dans le Sénat les garanties d'ordre et de conservation, voulaient les chercher, soit dans un relèvement des conditions d'âge, soit dans une combinaison de vote à plusieurs degrés; les uns, surtout à droite, s'attachaient principalement à réclamer un âge plus avancé; les autres, surtout à gauche, préconisaient exclusivement le vote à deux degrés; d'autres enfin voulaient combiner les deux mesures. Mais dans tous les partis et dans tous les groupes, c'était le même chaos d'opinions, la même divergence de vues, non seulement sur les formules et les modalités, mais sur les principes mêmes. Le résultat, ce fut que la Chambre commença par rejeter tous les systèmes indistinctement. Le petit groupe de partisans de l'identité des deux corps électoraux avait la partie facile; après le rejet de son projet, il put aisément en votant contre toutes les formules proposées empêcher une majorité des deux tiers de se former sur aucune. Enfin la Cham-

bre adopta un projet présenté par M. de Smet de Naeyer qui donnait aux électeurs déterminés par l'article 47 le droit d'élire un nombre de sénateurs égal à la moitié de celui des députés; mais la loi électorale peut relever jusque trente ans l'âge de l'électorat pour le Sénat. De plus chacun des conseils provinciaux est chargé d'élire deux, trois ou quatre sénateurs, suivant que la population de la province est inférieure à 500.000 habitants, comprend de 500.000 à 1.000.000 d'habitants, ou excède ce dernier chiffre.

III. — Les Bases du Vote plural dans la Constitution revisée.

Le nouvel article 47 de la Constitution revisée règle le droit de vote à la Chambre des représentants dans les termes suivants :

« Les députés à la Chambre des représentants « sont élus directement dans les conditions ci-« après :

« Un vote est attribué aux citoyens âgés de vingt-« cinq ans accomplis, domiciliés depuis un an au « moins dans la même commune, et qui ne se « trouvent pas dans un des cas d'exclusion prévus par loi.

« Un vote supplémentaire est attribué à raison « de chacune des conditions suivantes :

« 1° Être âgé de trente-cinq ans accomplis, être « marié, ou veuf ayant descendance légitime, et

« payera à l'État au moins cinq francs d'impôt du chef « de la contribution personnelle sur les habitations « ou bâtiments occupés, à moins qu'on n'en soit « exempté à raison de sa profession;

« 2° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis et être « propriétaire :

« Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins « 2.000 francs, à établir sur la base du revenu ca- « dastral, ou d'un revenu cadastral en rapport avec « cette valeur;

« Soit d'une inscription au grand-livre de la « dette publique ou d'un carnet de rente belge à la « caisse d'épargne, d'au moins 100 francs de rente.

« Les inscriptions et carnets doivent appartenir « au titulaire depuis deux ans au moins.

« La propriété de la femme est comptée au mari, « celle des enfants mineurs, au père.

« Deux votes supplémentaires sont attribués aux « citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis et se « trouvant dans l'un des cas suivants :

« A. Être porteur d'un diplôme d'enseignement « supérieur ou d'un certificat homologué de fré- « quentation d'un cours complet d'enseignement « moyen du degré supérieur, sans distinction entre « les établissements publics et privés;

« B. Remplir ou avoir rempli une fonction pu- « blique, occuper ou avoir occupé une position, « exercer ou avoir exercé une profession privée qui « impliquent la présomption que le titulaire pos- « sède au moins les connaissances de l'enseigne- « ment moyen du degré supérieur. La loi déter-

« mine ces fonctions, positions ou professions,
« ainsi que, le cas échéant, le temps pendant
« lequel elles auront dû être occupées ou exercées,
« Nul ne peut cumuler plus de trois votes. »

Le nouvel article 47, imitant en cela la disposition qu'il remplace, pose tout d'abord le principe de l'élection directe. Les nombreux projets rejetés par la Chambre dans la séance du 12 avril proclamaient tous la même règle ; nul ne songea, au moins en ce qui concerne l'organisation de la Chambre des représentants, à chercher des garanties dans les complications d'une élection à plusieurs degrés.

L'article 47 admet ensuite le suffrage universel. Pour les radicaux c'était la reconnaissance d'un principe fondamental de droit public, la conséquence logique de la règle qui servait de base à la Constitution belge : tous les pouvoirs émanent de la nation. Parmi les conservateurs, les uns l'avaient concédé à regret, parce que c'était le seul moyen de terminer l'œuvre de revision constitutionnelle ; les autres se résignaient plus facilement à l'accepter, parce qu'ils voyaient en lui l'aboutissement inévitable de l'irrésistible mouvement qui entraîne les peuples modernes vers le gouvernement démocratique. Quelques-uns même l'avaient adopté de plein gré, parce qu'il admettait à l'exercice du pouvoir politique toutes les classes sociales et qu'aucune d'elles ne pourrait plus croire dorénavant ses intérêts méconnus ou sacrifiés par les représentants de la nation. Mais les uns et les autres

avaient exigé des garanties d'ordre et de conservation sociale et ils les avaient trouvées non seulement dans l'attribution des votes multiples à certains citoyens, mais encore dans l'imposition de conditions restrictives au droit de suffrage.

A. Conditions générales du droit de vote.

En dehors de la condition implicite de sexe — nul ne proposa de donner aux femmes le droit de vote, quoique certains féministes aient voulu voir dans une des dispositions du vote plural une sorte de reconnaissance du droit de la femme —, la Constitution exige du citoyen belge trois conditions pour obtenir l'électorat : une condition d'âge, une condition de domicile, une condition de dignité et de capacité.

Elle n'a pas voulu faire coïncider l'âge de la majorité politique avec celui de la majorité civile. La grande majorité des Chambres constituantes croyait que les jeunes gens de vingt et un à vingt-cinq ans « n'ont, ni le « calme, ni la maturité nécessaires « pour envisager l'avenir et apprécier sainement « les choses de la politique (1) ». Ne sont-ils pas particulièrement accessibles à toutes les impressions, à toutes les agitations des périodes électorales ? Chez eux les illusions ne tiennent-elles pas trop souvent la place de l'expérience?

Pour prétendre au droit de suffrage, il faut en-

(1) Nyssens, *Le suffrage universel tempéré*, p. 9.

core être domicilié depuis un an au moins dans la même commune. On a voulu exclure par cette disposition ceux qui vivent en état de vagabondage, et aussi ces inquiets qui ne parviennent à se fixer nulle part, qui changent perpétuellement d'habitation. Ce sont là, en effet, des éléments turbulents auxquels il serait dangereux d'abandonner la mission de participer à l'administration des affaires publiques.

Il faut bien remarquer que le citoyen qui change une seule fois de domicile dans le cours d'une même année, ne sera pas privé un seul instant de la jouissance de son droit de suffrage; car il restera inscrit sur la liste électorale de la commune où il avait son domicile antérieur pendant l'année qui suivra son changement de résidence.

La loi électorale ne pourrait pas rendre plus difficile cette condition de domicile et la porter, par exemple, à deux ans. Cette durée d'une année est un terme fixe, établi par la Constitution, et que la loi ne pourrait dépasser.

Enfin pour jouir du droit de vote, le citoyen doit ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi. Mais cette disposition ne permet-elle pas de revenir à un système de suffrage restreint? La loi ne pourrait-elle pas exclure, par exemple, tous ceux qui ne paient pas tel cens, ou ne présentent pas telle garantie de capacité? Incontestablement non. Ce que la Constitution a voulu viser ici, ce sont principalement les citoyens exclus pour cause d'indignité judiciairement constatée :

c'était même le seul cas prévu par la proposition de M. Nyssens. La commission a substitué au mot « indignité », le terme « exclusion », afin de comprendre certaines catégories de citoyens, qui ne sont nullement indignes, mais qui se trouvent dans une situation exceptionnelle et que pour certaines raisons d'ordre public, tout le monde s'accorde à écarter des urnes, comme, par exemple, les interdits, les militaires en activité de service. Le rapport de la commission a pris soin de faire remarquer que le législateur ne pourrait même pas se prévaloir de cette disposition pour exclure les illettrés.

B. Les votes supplémentaires.

Quelque importantes que fussent ces restrictions apportées à la généralisation du droit de suffrage, la droite conservatrice n'entendait cependant pas s'en contenter. Elle voulait obtenir des garanties plus sérieuses par l'attribution de deux ou de plusieurs votes aux citoyens offrant les meilleures présomptions de calme, de réflexion, de capacité. « Il importe, disait l'initiateur du vote plural, que « le législateur après avoir donné satisfaction à tous « les citoyens en leur accordant le droit de suffrage, « veille à la conservation de l'édifice social, en me- « surant la puissance de chacun à l'intelligence et « au souci qu'il a des intérêts supérieurs et primor- « diaux de la nation (1). »

(1) Nyssens, *Le suffrage universel tempéré*, p. 9.

1° *Le vote supplémentaire du père de famille.*

C'est au père de famille, c'est-à-dire, au citoyen marié, ou qui, devenu veuf, a conservé un ou plusieurs enfants légitimes, que la Constitution accorde d'abord un second vote. A très juste titre elle suppose plus de prudence et de prévoyance chez le citoyen qui a fondé une famille, qui sent ainsi peser sur lui la responsabilité de devoirs plus étendus et qui, subissant les influences d'un milieu paisible, reste plus indépendant des agitations du dehors. « Est-il rationnel que celui qui n'a dans la société « d'autre intérêt que son bien-être personnel, qui, « sans famille et sans propriété, ne songe qu'à lui-« même et au présent, ait sur les destinées publi-« ques la même influence qu'un père de famille « soucieux de conserver à ses enfants et à ses des-« cendants une patrie paisible et prospère, dans « laquelle ils pourront jouir en paix d'un patri-« moine, fruit de son travail et de ses vertus domes-« tiques[1] ».

Cette attribution d'un second vote au père de famille ne donne de privilège à aucune classe sociale et n'offre aucun caractère antidémocratique. L'ouvrier se marie comme le bourgeois, souvent même plus tôt que le bourgeois. Aussi les partis les plus avancés, les partisans les plus farouches et les observateurs craintifs du principe de l' « éga-« lité » s'abstiennent généralement de l'attaquer

(1) Nyssens, *id. loc. cit.*

en face. La gauche radicale aux Chambres constituantes l'accepta sans difficultés et fit même des avances à ce sujet au gouvernement. Les socialistes eux-mêmes, qui jettent feu et flamme contre le vote plural, se résigneraient assez aisément, semble-t-il, à cet accroc à leurs principes (1).

Toutefois la Constitution exige du citoyen « marié, ou veuf avec descendance légitime » certaines conditions supplémentaires pour obtenir un second vote. Il faut d'abord qu'il soit âgé de trente-cinq ans au moins : à cet âge l'homme déjà mûri par la vie, considérera les affaires publiques avec un esprit plus calme, moins passionné et plus expérimenté. Il faut ensuite qu'il paie à l'Etat au moins cinq francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'il n'en soit exempté à raison de sa profession. Les lois fiscales belges exemptent en effet pour diverses considérations certaines personnes à raison de leur profession, de tout ou partie de la contribution personnelle : la Constitution n'a pas voulu que ce privilège justifié fût pour elles la cause

(1) Voici ce qu'écrivaient en 1898 deux chefs autorisés du parti socialiste : « Il n'y avait rien de choquant dans la concession d'un se- « cond vote au père de famille : c'était en quelque sorte l'embryon « du vote féminin qui apparaissait là. D'autre part, si ce système « semblait présenter des garanties d'ordre, il n'avait point le carac- « tère du cens et de la capacité et ne consacrait point, par l'octroi « d'un privilège, la domination d'une classe. Les ouvriers mariés, « comme les bourgeois mariés, jouiraient de la seconde voix du *pa- « ter familias.* » Van der Velde et Destrée, *Le parti socialiste en Belgique*, p. 131.

d'une diminution de leur droit électoral. Mais pour qu'un citoyen exempté à raison de sa profession jouisse de la seconde voix, il faut que la maison et les bâtiments qu'il occupe soient cotisés à une somme au moins égale à cinq francs en cas de non-exemption. La principale de ces exemptions est celle qui est établie par une loi du 9 août 1889, modifiée par une loi du 18 juillet 1893 en faveur des ouvriers, ou anciens ouvriers incapables de travail, qui n'étant pas propriétaires d'immeubles autres que ceux qu'ils habitent, et celui qu'ils cultivent, occupent soit en propriété, soit en location du bailleur non habitant, une habitation d'un revenu cadastral n'excédant pas une valeur déterminée et qui varie de 72 à 171 francs suivant l'importance de la commune dans laquelle elle est située.

Il y a donc ici moins une condition de cens qu'une condition d'habitation. La Constitution ne subordonne le double vote au paiement effectif d'aucun impôt; mais elle veut réserver ce privilège au citoyen qui, par son énergie, ses efforts, son esprit d'ordre et d'économie, a pu installer sa famille dans une habitation modeste, mais décente.

2° *Le vote supplémentaire du propriétaire.*

La droite voyait avec raison dans la propriété l'une des meilleures garanties conservatrices; elle est le fruit de l'activité, de l'ordre et de la prévoyance dans la conduite des affaires privées. « Le

« déshérité de la fortune qui ne se sent pas les « vertus de travail, d'ordre et d'économie nécessai- « res pour se créer un patrimoine modeste, est « bien près de s'écrier : après nous le déluge, pé- « rissent la propriété et la société! L'ouvrier sou- « cieux du lendemain usera de tous les moyens « que nos lois, récemment perfectionnées et amé- « liorées encore dans l'avenir, mettront à sa dispo- « sition, pour acquérir le foyer de sa famille, pour « devenir propriétaire d'un immeuble. Dès ce jour « cet homme s'élèvera, il comprendra plus large- « ment et mieux les grands intérêts sociaux qui « sont l'enjeu de nos luttes politiques (1). »

Cette voix supplémentaire attachée à la propriété, n'est nullement le privilège du riche, ni même du bourgeois; toutes les classes sociales peuvent prétendre l'acquérir, tant la Constitution s'est montrée large dans l'établissement des conditions nécessaires pour l'obtenir, tant elle a abaissé la valeur de la propriété exigée. Ce n'est, en effet, ni à la richesse, ni même à l'aisance que l'on a voulu attacher ce second suffrage, mais à l'esprit d'ordre, de prévoyance prouvé par l'épargne et la conservation d'un modeste capital.

La propriété qui sert de base au second vote peut consister en immeubles ou en capitaux mobiliers.

L'immeuble doit avoir une valeur d'au moins deux mille francs qui sera déterminée sur la base

(1) Nyssens, *Le suffrage universel tempéré*, p. 10.

du revenu cadastral; mais le législateur est autorisé à attribuer le second vote aux propriétaires d'immeubles ayant un revenu cadastral déterminé, en rapport avec cette valeur de deux mille francs. Pour avoir droit au suffrage supplémentaire il faut avoir la pleine propriété des immeubles; un immeuble grevé d'usufruit ne confère le droit électoral, ni au nu-propriétaire, ni à l'usufruitier, quelle qu'en soit la valeur.

Faut-il déduire de la valeur établie de l'immeuble la somme des hypothèques qui le grèvent? Non, la propriété même hypothéquée pour toute sa valeur peut servir de base au droit de vote. On a fait remarquer qu'il serait souvent fort difficile d'établir de façon sûre à propos d'un immeuble hypothéqué la valeur non effectivement grevée. Toute hypothèque n'implique pas, d'ailleurs, l'existence d'une dette qui diminue réellement et actuellement la valeur du patrimoine du propriétaire : telles, par exemple, les hypothèques légales, ou les hypothèques conventionnelles constituées pour obtenir une ouverture de crédit. Enfin on a voulu surtout laisser acquérir immédiatement le suffrage supplémentaire aux ouvriers, qui usant des moyens de crédit mis à leur disposition par la loi sur les habitations ouvrières, se feraient construire une maison en empruntant la somme nécessaire à une caisse ou société de prêt dont les avances seraient garanties par une hypothèqe sur les bâtiments édifiés.

La propriété immobilière porte en elle-même

toutes les garanties désirables de stabilité et de sincérité. Celui qui acquiert un immeuble a naturellement l'intention de le conserver, sinon indéfiniment, au moins pour un terme assez long ; c'est une opération qui entraîne trop d'embarras et de frais pour qu'on la renouvelle fréquemment. Le propriétaire déclaré de l'immeuble en est aussi presque toujours le véritable maître; celui-ci éprouverait trop de difficultés dans la gestion de son bien et courrait trop de risques, s'il voulait se donner un prête-nom pour quelque raison que ce soit. La propriété mobilière est de sa nature beaucoup plus instable : les capitaux mobiliers passent de mains en mains avec la plus grande facilité et la substitution de propriétaires fictifs entraîne moins de risques et moins d'embarras. Il ne pouvait être question de confier le droit électoral à tout porteur d'actions, d'obligations ou de titres de rente d'une valeur déterminée : c'eût été prêter la main aux fraudes les plus faciles. C'est pour cela que la Constitution n'accorde le second vote qu'au titulaire d'une inscription de rente au grand-livre de la dette publique, ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne. Il faut dans les deux cas que la rente soit d'au moins cent francs, quel que soit le taux d'intérêt, de telle sorte qu'une conversion de la rente belge pourrait avoir pour effet de priver certains rentiers de leur vote supplémentaire. Ces deux formes de placement des capitaux mobiliers présentent des garanties suffisantes de sincérité ; elles apparaissent aussi comme assez stables; mais

la Constitution a toutefois exigé que les inscriptions et carnets aient appartenu depuis deux ans au moins au titulaire, avant de reconnaître à celui-ci le droit au suffrage supplémentaire.

Quelle que soit la nature de la propriété, mobilière ou immobilière, le mari peut se prévaloir des propriétés de sa femme, le père des propriétés appartenant à ses enfants mineurs.

La voix attachée à la propriété peut se cumuler avec celle qui est attribuée au père de famille. Ainsi l'ouvrier, âgé de trente-cinq ans, qui a installé sa famille dans une maison qu'il a fait construire avec l'aide d'une société d'habitations ouvrières, jouira de trois suffrages, aura acquis le maximum de puissance électorale permis par la Constitution. Mais jamais un citoyen ne pourra obtenir plus d'une voix supplémentaire à raison de ses propriétés; nul ne peut prétendre à plusieurs voix du chef de plusieurs immeubles différents, ni réclamer un suffrage à raison d'une propriété immobilière et un autre suffrage à raison d'une inscription de rente.

3° *Le double vote supplémentaire attaché à la capacité.*

C'est à la demande du groupe libéral que ce double vote fut accordé à la capacité. Au degré élevé où elle fut établie, elle garantit en général chez ceux qui la possèdent, non seulement le discernement des intérêts nationaux et la connaissance des diverses questions qui sont l'enjeu habituel

des luttes politiques, mais encore une certaine pondération d'esprit et de suffisantes qualités de calme et de réflexion. La Constitution veut attribuer le double vote à tous ceux qui possèdent au moins les connaissances que procure un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, c'est-à-dire, un cours d'humanités anciennes ou modernes. Le double vote est donc attaché tout d'abord à la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur; ensuite à la possession d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, enfin au fait de remplir ou d'avoir rempli une fonction publique, d'occuper ou d'avoir occupé une position ou d'exercer ou d'avoir exercé une profession privée qui font présumer ces connaissances. Relativement aux diplômes et certificats, la Constitution met absolument sur la même ligne l'enseignement public et l'enseignement privé; quant aux professions, fonctions et positions qui font preuve de la capacité, elle a naturellement remis au législateur ordinaire le soin de les préciser.

Ces votes attribuées à la capacité ne devaient former qu'un appoint accessoire dans la masse totale des votes supplémentaires, et cela à raison du degré élevé de la capacité exigée et aussi de la disposition finale de l'article 47 qui limitait à trois le nombre maximum de votes que pouvait obtenir chaque citoyen. M. Graux appuyé par les libéraux et par une partie des progressistes, avait vainement réclamé

la suppression de ce maxinum pour faire plus large part à la capacité. Il faisait observer que la grande majorité des hommes qui ont pu acquérir l'instruction supérieure et même l'instruction moyenne, et ceux qui exercent les fonctions et professions qui la dénotent, posséderont déjà le vote supplémentaire attaché à la propriété, et à trente-cinq ans, la voix du père de famille. Il rallia à son opinion le chef du Gouvernement et quelques députés de droite; mais il ne put convaincre M. Nyssens et la grande majorité des catholiques. Ceux-ci repoussèrent l'amendement de M. Graux, inspirés surtout, semble-t-il, par la crainte qu'une accumulation de cinq votes sur certaines têtes ne fût considérée par l'opinion populaire comme un privilège excessif.

IV. — L'Organisation du Vote plural par la Loi du 12 avril 1894.

Lorsque la Constitution nouvelle eut été promulguée, les Chambres durent compléter leur œuvre en votant une nouvelle loi électorale. Le texte de l'article 47 avait sans doute établi avec une précision inaccoutumée toutes les conditions du droit de vote; mais il restait à résoudre une série de points de détail et trois questions importantes : celle de l'âge de l'électorat pour le Sénat, celle des causes d'exclusion et celle des fonctions, professions et positions donnant droit au double vote supplémentaire attaché à la capacité.

Il n'y avait pas de doute que le législateur allait user de la faculté qu'il venait de s'octroyer lui-même, lorsqu'il siégeait comme assemblée constituante, et fixer à trente ans l'âge de l'électorat pour le Sénat. C'est ce qui fut fait malgré les efforts de la gauche progressiste.

Parmi les citoyens à exclure du corps électoral, il fallait avant tout ranger ceux dont une condamnation prononcée par un tribunal belge avait établi l'indignité. Le Code pénal belge de 1867 s'était montré assez peu rigoureux en cette matière ; envisageant la privation des droits politiques comme une sorte de peine accessoire, il se contentait de donner aux juges le pouvoir de la prononcer contre les individus condamnés pour certains délits déterminés. La perte du droit de suffrage ne résultait par conséquent que d'une condamnation spécialement prononcée par le tribunal, et celui-ci n'avait d'ailleurs ce pouvoir que dans le cas de quelques délits assez graves énumérés par la loi. Le Gouvernement crut qu'avec un système de suffrage universel il fallait se montrer beaucoup plus sévère et écarter des urnes tous les éléments corrompus de la société. Il proposa donc dans son projet de frapper, soit de l'interdiction perpétuelle du droit de vote, soit d'une suspension temporaire de cinq, dix ou vingt ans, suivant la gravité de la peine prononcée ou la nature du délit, tout condamné à une peine d'emprisonnement de huit jours au moins, sauf quelques exceptions relatives aux délits non intentionnels.

Toutefois, il ne voulait plus considérer la privation définitive ou momentanée des droits électoraux comme une peine accessoire ; la loi devait dorénavant voir dans certains faits commis par un citoyen une présomption d'indignité ou d'incapacité. De cette conception nouvelle le gouvernement avait déduit trois règles qu'il formulait dans son projet.

1° L'interdiction ou la suspension des droits politiques ne doit plus être prononcée par le juge; la loi détermine elle-même quelles sont les condamnations qui l'entraînent fatalement.

2° Le Roi ne peut, par l'exercice du droit de grâce, restituer à un condamné la jouissance de ses droits politiques.

3° L'interdiction doit atteindre les citoyens condamnés antérieurement à la promulgation de la loi nouvelle, aussi bien que ceux dont la condamnation sera prononcée dans la suite.

Que la privation des droits politiques fût dorénavant attachée à la condamnation même, sans être laissée à l'arbitraire du juge, c'est un principe qui fut facilement admis. Mais dans le Parlement et le pays beaucoup pensaient que le Gouvernement montrait une sévérité exagérée, lorsqu'il demandait d'étendre la suspension des droits électoraux à certains délits peu graves. Sans doute on concédait que l'exercice du droit de grâce pouvait en cette matière prêter à l'abus; mais on hésitait à admettre que la loi ne réservât aux condamnés dont l'amendement ne pouvait être mis en doute,

aucun moyen de se relever de cette déchéance.

Ce qui soulevait cependant la plus vive opposition, c'était la rétroactivité de tout ce système d'incapacités électorales. Pourquoi réveiller ainsi le souvenir d'anciennes condamnations oubliées de tous, encourues autrefois par des hommes qui, depuis longtemps, avaient effacé par une vie honnête une faute de jeunesse?

Ces objections sérieuses amenèrent le Gouvernement à faire diverses concessions. La déchéance fut abolie à l'égard des délits les moins graves, pour d'autres la durée en fut réduite. On convint qu'une loi sur la réhabilitation serait proposée, afin de permettre aux condamnés qui se seront amendés de rentrer en possession de leurs droits électoraux. Enfin l'application rétroactive des incapacités nouvelles fut restreinte aux seuls citoyens condamnés depuis le 1er janvier 1885.

Quant à l'étendue de la déchéance, voici en quelques mots le système qui fut finalement adopté par la loi. Sont définitivement exclus du droit de vote les condamnés à une peine criminelle, les tenanciers de maisons de débauche et les souteneurs de filles publiques, ceux qui ont été destitués de la tutelle pour inconduite ou pour infidélité, ou qui ont été privés de la puissance paternelle. Tous les délits, à l'exception des délits de négligence ou d'imprudence, entraînent une déchéance de cinq ans, si la peine prononcée a été d'un mois d'emprisonnement au moins, de dix ans ou de vingt ans, si la peine est respectivement de six mois, ou d'un

an au moins. La durée de la suspension est prolongée pour certains délits : elle est portée à vingt ans pour les individus condamnés du chef d'attentat aux mœurs; elle est de dix ou de vingt ans pour ceux qui ont été condamnés pour vol, escroquerie, faux et autres délits analogues, suivant que la peine encourue est de huit jours, ou d'un mois au moins. La loi prive encore du droit de vote pour une durée de dix ans au moins les citoyens condamnés à raison de certaines infractions spéciales : tels les réfractaires et déserteurs, les officiers destitués, les soldats renvoyés de l'armée pour inconduite ou incorporés dans une compagnie de correction, les vagabonds, les auteurs de diverses infractions à la loi sur l'ivresse publique, les faillis, et enfin ceux qui ont encouru une peine d'emprisonnement de huit jours au moins par application des dispositions pénales insérées dans les lois électorales.

Le citoyen qui a encouru l'une de ces déchéances, peut en être relevé par une réhabilitation obtenue conformément à la loi du 25 avril 1896. Cinq années après l'extinction de la peine, le condamné peut, s'il a été de bonne conduite et s'il a eu une résidence certaine, obtenir de la chambre des mises en accusation une réhabilitation qui fait cesser pour l'avenir tous les effets de la condamnation.

A côté des déchéances basées sur l'indignité, la loi devait prévoir diverses autres causes de suspension du droit de vote. Tout le monde fut d'accord pour écarter des urnes les interdits, les soldats et

sous-officiers en activité de service et pour laisser par contre aux officiers l'exercice du droit électoral, qui leur avait appartenu déjà sous le régime censitaire.

Une question sur laquelle le Gouvernement et la commission de la Chambre hésitèrent longtemps, ce fut celle de savoir s'il fallait admettre au vote les citoyens secourus par la bienfaisance publique. En principe on voulait exclure ceux que des secours continus plaçaient sous la dépendance complète des administrations charitables. Mais on se heurtait à de graves difficultés d'application. Comment les administrations chargées de la revision des listes électorales pourraient-elles constater avec certitude le fait de la participation habituelle aux distributions de la bienfaisance publique? Comment surtout pourrait-on donner à l'action populaire le moyen de contrôler les décisions prises à ce propos par les autorités? En examinant de près la situation, le gouvernement acquit la conviction qu'il était impossible d'assurer ce contrôle, parce que la très grande majorité des administrations charitables ne tenaient aucune comptabilité régulière qui permît de constater quelles personnes étaient habituellement secourues. Plutôt que d'inscrire dans la loi une disposition qui eût livré le droit électoral d'un grand nombre de citoyens à l'arbitraire d'administrations toujours inféodées à l'un ou l'autre parti politique, il se décida à ajourner la solution de la question. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore les individus internés dans

une maison de refuge sont les seuls assistés de la bienfaisance publique qui soient privés de l'exercice de leurs droits électoraux [1].

Relativement au vote supplémentaire du père de famille, la loi exige que le citoyen qui la réclame, ait effectivement payé au trésor public la contribution personnelle sur l'habitation pour l'année antérieure à la confection des listes électorales et qu'il soit encore imposé pour l'année courante. Celui qui n'occupe qu'un appartement ou partie de maison, peut demander que les impositions qui frappent la maison soient divisées en cotes distinctes et obtenir ainsi la voix supplémentaire. Si plusieurs personnes occupent ensemble une maison à titre principal — le père habitant avec ses fils, même majeurs et mariés, est considéré comme seul occupant principal — la contribution est divisée entre elles par parts égales. Enfin lorsqu'un citoyen est exempté de la contribution à raison de sa profession, il faut pour avoir droit au double vote, qu'il ait été cotisé pour l'année antérieure et pour l'année actuelle.

Le Parlement eut aussi à trancher à propos du vote du père de famille une controverse sur le sens de la disposition constitutionnelle. L'article 47 de

(1) Ces maisons de refuge ne reçoivent que deux catégories d'individus : ceux qui y sont envoyés par l'autorité judiciaire, pour cause de mendicité ou de vagabondage amenés uniquement par le manque de travail et la misère; ensuite ceux qui, hors d'état de travailler et munis d'une autorisation délivrée par l'autorité communale, s'y présentent volontairement.

la Constitution confère une voix supplémentaire à tout citoyen « marié, ou veuf avec descendance « légitime » et réunissant les diverses autres conditions que nous avons vues. Que fallait-il décider à l'égard des divorcés ayant des descendants légitimes ? A consulter le texte, il semble que le doute n'était point permis : le divorcé n'est plus marié, et il n'est pas veuf. Cependant la question fut vivement discutée et certains députés voulaient même en faire une querelle politique. D'autres, restant sur le terrain juridique, affirmèrent que toutes les dispositions portées par les lois au sujet des citoyens « mariés ou veufs » avaient été appliquées sans contestation aux divorcés. Mais comme le Gouvernement montra l'inexactitude complète de cette allégation, la Chambre refusa de reconnaître aux divorcés la voix supplémentaire du père de famille.

La loi fixa au minimum de 48 francs le revenu cadastral nécessaire pour donner droit au vote attaché à la propriété immobilière. Elle exigea aussi que la propriété de l'immeuble existât dans le chef de l'électeur depuis un an au moins à dater de l'acte d'acquisition, s'il est authentique, ou de son enregistrement, s'il est sous seing privé.

Quant aux inscriptions et carnets de rente, il faut que le citoyen qui veut s'en prévaloir, les possède depuis deux ans au moins. De plus, il faut que pendant toute cette période ces inscriptions ou carnets n'aient fait l'objet d'aucune saisie-arrêt validée, ni d'aucune notification de gage. Sans cette précaution, on aurait pu aisé-

ment et sans courir aucun risque prendre des inscriptions au nom de pauvres diables qui auraient acquis une voix supplémentaire à raison d'une propriété purement fictive.

La loi s'est montrée très large dans l'énumération des titres et diplômes d'enseignement supérieur qui donnent droit au double vote attaché à la capacité. Elle a admis non seulement les titres et diplômes délivrés par les jurys légaux en exécution des lois sur l'enseignement supérieur, mais encore les diplômes scientifiques comportant deux années d'études au moins et conférés par les facultés des universités et par les écoles annexées aux universités, ainsi que les diplômes et certificats de sortie délivrés par certains établissements, tels que l'École militaire, l'Institut supérieur de commerce, etc.

Mais le Parlement se montra prodigue, jusqu'à oublier parfois le sens des termes de l'article 47, dans la détermination des fonctions, professions et positions impliquant la possession des connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. Dès les premiers votes, malgré l'opposition impuissante du Gouvernement, une brèche était faite. Entraînés par la crainte de paraître « rabaisser la nation dans ses délégués », les députés accordaient le double vote supplémentaire aux membres et anciens membres des Chambres et des députations permanentes. Puis, tantôt sous le singulier prétexte que la non-attribution du double vote supplémentaire constituait une sorte d'injure pour

les citoyens qui en étaient privés, tantôt en alléguant que telle ou telle catégorie de citoyens valait bien telle ou telle autre et remplissait un rôle social aussi important, les députés tentaient chacun à leur tour de forcer le cercle tracé par la Constitution qu'ils venaient de voter. A mesure que la discussion se prolongeait, le sens et la portée de la disposition constitutionnelle qu'il s'agissait d'appliquer étaient de plus en plus perdus de vue. Des amendements furent déposés en vue de faire ranger les industriels et commerçants employant un certain nombre d'ouvriers et les agriculteurs exploitant un certain nombre d'hectares, parmi les citoyens exerçant une profession qui implique les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. A certains moments, on fut bien près d'accuser de tendances réactionnaires ceux qui s'opposaient à cette multiplication des privilèges électoraux. Ces exagérations mêmes eurent d'ailleurs ce bon résultat de ramener la Chambre à une meilleure compréhension de sa mission.

La loi confère le double vote supplémentaire aux ministres et ministres d'Etat, aux membres et greffiers des chambres législatives, aux gouverneurs de provinces, aux membres des députations permanentes et aux greffiers provinciaux, aux fonctionnaires du service diplomatique jusqu'au grade de secrétaire de légation inclusivement et aux consuls; aux magistrats des diverses juridictions civiles et criminelles, qui tous ont d'ailleurs le diplôme de docteur en droit, et même aux membres

des tribunaux de commerce, — cette dernière extension peu conforme aussi au texte constitutionnel, rejetée d'abord par la Chambre, fut réintroduite par le Sénat; — à tous ceux qui exercent une profession dont l'exercice est subordonné à la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur : avocats, médecins, notaires, etc.; aux fonctionnaires des administrations centrales jusqu'au grade de directeur et aux directeurs des administrations provinciales; aux membres et au personnel supérieur de certaines institutions scientifiques, telles que les académies royales, l'observatoire royal, la bibliothèque royale, etc.; au personnel enseignant des Universités, des écoles annexées aux Universités et de certaines écoles considérées comme donnant un enseignement d'ordre supérieur comme l'Ecole militaire et l'Ecole de guerre, l'Institut supérieur de commerce, etc.; aux inspecteurs et au personnel enseignant de l'enseignement moyen public et privé, du degré inférieur comme du degré supérieur; aux inspecteurs et instituteurs diplômés de l'enseignement primaire, public ou privé, moyennant une certaine durée de l'exercice de leurs fonctions; aux officiers de l'armée et de la marine de l'Etat; aux ministres des cultes jouissant comme tels d'un traitement à charge de l'Etat et aux ministres du culte catholique ayant reçu la prêtrise.

La mission du dernier Parlement élu au suffrage censitaire était évidemment terminée le jour où il avait voté les diverses lois nécessaires à la mise en vigueur des nouveaux articles constitutionnels.

Aussi dès que toutes les dispositions nécessaires eurent été adoptées relativement aux élections parlementaires, les deux Chambres furent dissoutes.



Toutefois la transformation du régime électoral de la Belgique n'était pas encore complètement achevée. Il était impossible qu'une extension aussi considérable du droit de suffrage, qui venait d'être réalisée pour les élections parlementaires, n'eût pas son contre-coup sur le système appliqué aux élections des membres des administrations locales : les conseils communaux et provinciaux.

Le Gouvernement crut devoir régler d'abord le régime électoral de la commune. Chacun s'attendait à le voir proposer l'extension aux élections communales du vote plural avec quelques modifications de détail. Le parti socialiste auquel le suffrage universel venait d'ouvrir les portes du Parlement, réclamait le suffrage universel pur et simple; mais quoiqu'il pût invoquer à l'appui de sa thèse la tradition qui depuis vingt-cinq ans avait établi en Belgique l'électorat communal sur des bases plus larges que l'électorat parlementaire, nul ne se faisait illusion sur ses chances de succès.

Le Gouvernement, rompant ouvertement avec cette tradition, admettait dans son projet l'application aux élections communales du suffrage universel plural, tel que venait de l'établir l'article 47 de la Constitution revisée. Mais il y apportait quatre restrictions importantes.

1° Il élevait à trente ans l'âge requis pour être électeur communal.

2° Il imposait trois années de résidence dans la commune avant l'inscription sur les listes électorales; c'est-à-dire qu'étant données la date de la formation des listes, 1er juillet, celle de leur mise en vigueur, 1er mai de l'année suivante, et l'époque ordinaire du renouvellement des conseils communaux, octobre, la loi allait porter à plus de quatre années le délai de résidence effective dans la commune, avant qu'on ne puisse y exercer le droit de vote.

3° Le projet tendait à enlever à une partie de la classe ouvrière la voix supplémentaire du père de famille que lui accordait la Constitution dans les élections législatives. Il exigeait tout d'abord le paiement effectif de la contribution personnelle et privait ainsi du second vote les ouvriers exemptés du paiement de cet impôt à raison de leur profession. Bien plus il relevait le taux de la contribution à dix francs pour les communes de 1.000 à 10.000 habitants, à quinze francs pour celles de 10.000 à 25.000 habitants, à vingt francs pour les communes de plus de 25.000 habitants. C'était cette fois une vraie condition de cens et même de cens assez élevé, posée à l'octroi du vote supplémentaire.

4° Enfin le Gouvernement proposait d'accorder une nouvelle voix supplémentaire à tout citoyen propriétaire d'immeubles dont le revenu cadastral était estimé à 150 francs au moins. Un électeur pouvait ainsi arriver à cumuler quatre votes.

Ce projet assez restrictif, qui diminuait, d'une part, la puissance électorale des classes ouvrières, et augmentait, d'autre part, l'influence attachée à la propriété, fut froidement accueilli par l'opinion publique et par le Parlement. A gauche, il suscitait des colères furieuses ; l'un des chefs socialistes, M. Anseele, l'appelait « la loi des quatre infamies » ; l'homme en vue du petit groupe radical, M. Lorand, le qualifiait de « loi des quatre bêtises ». A droite, certains partisans du vote plural croyaient y voir une défiguration de leur système ; les éléments démocratiques et les députés de Bruxelles se préparaient à le combattre; sur tous les bancs on réclamait des amendements aux propositions du Gouvernement. Le sort du projet paraissait fort douteux, lorsque s'ouvrit la discussion devant la Chambre. Ce fut, sans aucun doute, la gauche socialiste qui par ses violences exagérées et ses menaces imprudentes, en assura l'adoption presque intégrale.

Non contente de mener dans le Parlement une opposition ardente, coupée de scènes tumultueuses, elle prétendit lui imposer le rejet des propositions gouvernementales par la menace de la grève générale. Tandis que le Congrès général du parti socialiste décidait en principe que la grève générale serait proclamée dès que l'adoption du projet serait assurée, les orateurs d'extrême-gauche agitaient sans cesse devant la Chambre la menace des graves désordres qui allaient troubler le pays, et multipliaient dans les meetings populaires les excita-

tions les plus violentes. En présence d'une telle attitude le Gouvernement se refusa à toute concession et, tandis qu'il assurait le maintien de l'ordre et prenait toutes les précautions nécessaires, il posait devant sa majorité la question de confiance sur toutes les dispositions du projet. Il rallia ainsi tous les hésitants qui se crurent tenus de sauvegarder l'autorité du Parlement et d'opposer une ferme résistance aux menaces révolutionnaires. Les socialistes virent alors le déplorable effet de leurs manœuvres et annoncèrent solennellement qu'ils ne donneraient pas le signal de la grève générale. Mais leur repentir était tardif; les résolutions étaient prises chez les députés de la majorité.

Malgré ces circonstances le Gouvernement ne put obtenir l'adhésion unanime de la droite; les représentants des groupes démocratiques et les députés de Bruxelles persistaient presque tous dans leur opposition. Ainsi un amendement proposant d'établir pour la commune le même régime que celui qui est appliqué par la Constitution aux élections pour la Chambre des représentants, avec la seule restriction de l'obligation de trois années de résidence, ne fut rejeté que par 77 voix contre 53 (dont 8 de droite) et 11 abstentions, toutes de droite. Finalement le projet du Gouvernement fut adopté par la Chambre avec une seule modification qui abaissait l'échelle de la contribution personnelle exigée pour l'attribution du vote supplémentaire du père de famille. La loi du 11 avril 1895, porte

cette contribution à cinq francs dans les communes de moins de 2.000 habitants, à dix francs pour celles de 2.000 à 10.000 habitants, à quinze francs pour celles de plus de 10.000 habitants.

Signalons aussi un singulier amendement déposé par M. Helleputte et qui fut adopté. Quoique présenté et accepté par certains comme une mesure démocratique, ce n'était qu'une ébauche informe de représentation des intérêts. En vertu de cette disposition, aux conseillers communaux élus par l'ensemble des électeurs, viennent s'ajouter, dans les communes de 20.000 à 70.000 habitants, quatre conseillers, dans les communes de plus de 70.000 habitants, huit conseillers élus directement, au vote simple, par les citoyens qui, inscrits sur les listes des électeurs communaux, réunissent les conditions requises pour les élections des conseils de l'industrie et du travail. Ces conseillers sont nommés, moitié par les électeurs ouvriers, moitié par les électeurs chefs d'industrie.

Ceci nous donne, on le voit, une espèce nouvelle de vote plural. Ces électeurs ouvriers et chefs d'industrie, après avoir pris part avec la généralité des citoyens à l'élection d'un certain nombre de membres du conseil communal, sont appelés à élire encore à eux seuls, par un privilège injustifiable, quelques autres conseillers.

Le régime électoral pour la province avait dû être réglé provisoirement par les anciennes Chambres censitaires. En effet le Sénat devait compter dorénavant 26 membres élus par les conseils provinciaux; on ne pouvait, ni laisser ces élections

aux anciens conseils dont la moitié des membres avaient vu expirer leur mandat, ni les confier à de nouveaux conseils élus d'après l'ancien régime censitaire et capacitaire. La loi du 29 juin 1894 confia provisoirement la mission d'élire les conseils provinciaux aux électeurs chargés d'élire les sénateurs; c'était donc une application du vote plural tel que l'organisait l'article 47 de la Constitution, mais avec l'âge relevé à trente ans. On considérait cette restriction comme logique; les conseils provinciaux étant appelés à élire au second degré une partie du Sénat, devaient eux-mêmes tenir leurs pouvoirs du même corps électoral que celui qui nommait directement l'autre partie de cette première Chambre.

Ce régime provisoire, prorogé par la loi du 12 juin 1896, fut transformé en régime définitif par la loi du 22 avril 1898.

V. — Constatations statistiques.

Examinons brièvement les résultats du vote plural, d'après les relevés des statistiques officielles. Le tableau suivant indique le nombre respectif des électeurs à une voix, à deux voix, à trois voix depuis la mise en vigueur du régime plural.

ANNÉES.	ÉLECTEURS à une voix.	ÉLECTEURS à deux voix.	ÉLECTEURS à trois voix.	TOTAL des électeurs.	TOTAL des voix.	NOMBRE de voix pour 100 électeurs.
1894-95......	853.628	293.678	223.381	1.370.687	2.111.127	154,02
1895-96......	870.506	303.389	230.928	1.404.823	2.170.068	154,47
1896-97......	884.660	292.492	224.799	1.401.951	2.144.041	153,00
1897-98......	889.715	300.053	228.712	1.418.480	2.175.957	153,40
1898-99......	888.313	305.967	231.577	1.425.857	2.194.978	153,94
1899-1900....	901.944	313.187	237.101	1.452.232	2.239.621	154,21
1900-1901....	?	?	?	1.473.303	2.269.502	154,04

Ainsi depuis sept ans le nombre des voix supplémentaires oscille autour de 54 0/0 du chiffre des électeurs inscrits. Cette proportion a une tendance légère, mais très nette à s'élever. En 1896-97 nous comptons une chute assez profonde de 1,47 0/0. Cela tient, semble-t-il, à deux faits : en 1894-95 le travail de confection et de contrôle des listes électorales avait dû être fait très rapidement par un personnel qui n'avait pas encore eu le temps d'apprendre à connaître dans tous ses détails l'organisation nouvelle ; et le travail sérieux et soigné de revision des listes ne fut entamé que pour 1896-97, année où devaient se faire pour la première fois de nouvelles élections. Aussi cette même année, par une exception unique, voyons-nous diminuer le nombre des électeurs. D'autre part, une loi du 11 avril 1895 avait élevé le chiffre du revenu cadastral en dessous duquel les maisons sont exemptées de la contribution personnelle, quelle que soit la profession de l'occupant : ainsi la voix supplémen-

taire du père de famille allait être perdue par ceux qui dorénavant habiteraient ces maisons soustraites à l'impôt. C'est vraisemblablement aussi à la préparation plus soignée et au contrôle plus sévère des listes en vue de la grande lutte qui se préparait, que nous voyons une très légère décroissance dans la proportion des voix pour l'année 1900-1901.

Si nous prenons la dernière année dont les chiffres nous sont entièrement connus, 1899-1900, nous observons que :

Les électeurs à 1 voix disposaient de 901.944 suffrages, soit 40 0/0.

Les électeurs à 2 voix disposaient de 626.374 suffrages, soit 28 0/0.

Les électeurs à 3 voix disposaient de 711.303 suffrages, soit 32 0/0.

Si nous cherchons à déterminer parmi les voix supplémentaires la part qui revient à chacune des bases de pluralité : qualité de père de famille, propriété, capacité, nous ne pouvons que comparer les listes de deux années, celles de 1894-95 et celles de 1897-98. Ce sont les seules sur lesquelles ce travail de statistique ait été achevé jusqu'ici.

ANNÉES.	VOIX du père de famille.	PROPRIÉTÉ immobilière.	RENTES.	DIPLOMES et certificats. (2 voix).	PROFESSIONS et fonctions (2 voix).
1894-1895.....	346.625	303.014	563	9.860	30.446
1897-1898.....	355.169	319.572	684	10.152	30.874

Ainsi en 1897-98 sur un total de 757.477 votes supplémentaires, 355.169 étaient accordés à raison de la qualité de père de famille, 320.256 étaient attachés à la propriété et parmi ceux-ci la part de la propriété mobilière était vraiment insignifiante : 684 ; 82.052 étaient attribués à la capacité.

La qualité de père de famille et la propriété immobilière sont donc les deux grandes sources des suffrages supplémentaires; elles ont pour la totalité du royaume une influence sensiblement équivalente. Mais leur influence respective varie suivant les régions diverses de la Belgique. A l'Est la part de la propriété est la plus forte et excède parfois les 3/5 : ainsi dans les provinces de Luxembourg, de Limbourg, de Namur, de Liège et l'arrondissement de Nivelles. Au centre dans le Hainaut, le Brabant flamand, à Termonde, Alost, Audenarde, les chiffres s'équilibrent à peu près, sauf que daus les grandes agglomérations urbaines ou industrielles la part de la propriété fléchit. A l'Ouest enfin, dans les Flandres, à Anvers, à Malines, la propriété ne procure souvent pas plus des 2/5 des voix supplémentaires, quelquefois moins encore (1/3 seulement à Ypres et à Eecloo).

Lorsqu'on étudie la répartition des votes pluraux sur les diverses parties du territoire, la première observation qui se présente à l'esprit, c'est que la proportion des voix supplémentaires est sensiblement plus forte dans les provinces wallonnes que dans les provinces flamandes. Le tableau ci-dessous dans lequel nous rangeons les arrondissements d'a-

près la proportion des votes supplémentaires, montre que tous les arrondissements wallons l'emportent à ce point de vue, à l'exception de la province de Liège.

1. Thuin (wallon)..	172,1
2. Dinant — ..	166,9
3. Namur — ..	165,2
4. Neufchâteau-Virton (wallon)..	164,7
5. Charleroi (wallon).	163,9
6. Nivelles — .	162,8
7. Soignies — .	161,3
8. Mons — .	160,7
9. Arlon-Bastogne. Marche (wallon).	160,3
10. Tournai-Ath (wallon)...........	159,9
11. Louvain (flamand).	158,9
12. Malines — .	155,0
13. Anvers — .	154,8
14. Tongres-Maeseyck (flamand)......	154,3
15. Verviers (wallon).	153,9
16. Alost (flamand). .	153,9
17. Turnhout (flamand).	152,7
18. Audenarde (flamand).........	151,5
19. Furnes-Dixmude. Ostende (flamand).........	151,3
20. Bruxelles (flamand)........	150,9
21. Bruges (flamand).	150,0
22. Hasselt — .	149,8
23. Huy - Waremme (wallon).......	149,0
24. Ypres (flamand)..	148,8
25. Liège (wallon)...	147,0
26. Termonde (flamand)........	146,7
27. Saint-Nicolas (flamand)........	144,5
28. Courtrai (flamand).	144,0
29. Gand — .	142,0
30. Thielt-Roulers (flamand)........	142,0

Le tableau de la répartition par cantons est tout aussi instructif.

Nombre des cantons flamands.	Nombre des cantons wallons.	Ayant pour 100 électeurs un nombre de voix compris entre
11	2	135-140
20	4	140-145
21	8	145-150

Nombre des cantons flamands		Nombre des cantons wallons		Ayant pour 100 électeurs un nombre de voix compris entre
26	....	12	....	150-155
23	....	18	....	155-160
8	....	21	....	160-165
2	....	15	....	165-170
0	....	5	....	170-175
0	....	9	....	175-180
0	....	2	....	plus de 180

Enfin l'ensemble des arrondissements flamands compte 822.321 électeurs disposant de 1.234.333 voix, soit 150,10 pour cent, tandis que la totalité des arrondissements wallons possède 650.982 électeurs disposant de 1.036.169 voix, soit 159,17 pour cent. Et la différence serait bien plus sensible encore, si la province de Liège ne venait pas abaisser considérablement la proportion des voix dans les provinces wallonnes.

Les grandes agglomérations ne semblent pas favorables au développement de la pluralité des voix. C'est ainsi que nous trouvons pour chacune des quatre grandes villes du pays une proportion inférieure à celle que donne l'arrondissement dont elles font partie.

Anvers (ville)	152,5	— Arrondissement	154,8
Bruxelles (ville)	145,4	—	150,9
Gand (ville)	138,1	—	142,0
Liège (ville)	143,9	—	147,0

Ces chiffres sont d'ailleurs inférieurs à la

moyenne du pays, et cela d'une manière assez sensible, sauf pour la ville d'Anvers.

Dans l'agglomération bruxelloise, les faubourgs de la rive gauche de la Senne où se concentrent les établissements industriels et les masses ouvrières ont une proportion assez faible : Molembeek 135,3 ; Anderlecht 139,3 ; Laeken 145,5. Les faubourgs de la rive droite sont au contraire plus favorisés que la ville : Ixelles 157,3 ; Schaerbeek 155,6 ; Saint Josse 155,5 ; Saint Gilles 150,9.

Pour les villes de second ordre, on ne peut plus dire qu'elles trouvent un désavantage dans la pluralité des voix. Quelques unes, il est vrai, ont une proportion inférieure à celle de l'arrondissement dans lequel elles se trouvent : telles Verviers 143,8, arr. 153,9 ; Tournai 154,2, arr. 159,9 ; Saint-Nicolas 140,8, arr. 144,5 ; Ostende 148,6, arr. 151,3 ; Namur 163,7, arr. 165,2. Mais d'autres ont une proportion supérieure et quelques-unes surpassent même tous les autres cantons de leur arrondissement, ainsi Louvain 163,1, arr. 158,9 ; Mons 164, arr. 160,7 ; Malines, 155,9, arr. 155 ; Bruges 151,4, arr. 150 ; Courtrai 145,9, arr. 144.

Le vote plural, affirment souvent ses adversaires favorise les parties rurales du pays au préjudice des populations industrielles. Mais l'étude des données statistiques est loin d'autoriser une conclusion aussi catégorique : des cantons industriels se trouvent parmi les plus avantagés, aussi bien que parmi ceux qui n'ont qu'une faible proportion

de voix supplémentaires, et les cantons ruraux sont également dispersés à tous les degrés de l'échelle. C'est qu'en réalité des causes différentes ont agi en sens contraire. L'industrie, d'une part, assure en général à l'ouvrier de plus forts salaires: ainsi elle le pousse à consacrer à son habitation un prix plus élevé, lui facilite l'épargne et l'acquisition de la propriété. Mais, d'autre part, elle amène la concentration exagérée des populations ouvrières sur une portion très restreinte du territoire : les habitations se resserrent à mesure que le prix des loyers augmente, la faculté des gains développe trop souvent des passions qui font disparaître l'esprit d'épargne ; l'ouvrier qui par goût ou par nécessité ne veut pas s'établir définitivement dans un endroit fixe, ne songe nullement à acquérir une propriété immobilière. Le paysan, il est vrai, n'a point l'occasion de gagner d'aussi forts salaires, mais il a, lui, l'esprit d'épargne et la passion de la terre. Aussi là où le travail agricole est suffisamment rémunéré et où la propriété n'est pas concentrée entre quelques mains qui la gardent jalousement, le nombre des votes pluraux augmente dans de fortes proportions.

Les diverses parties industrielles de la Belgique nous offrent des contrastes assez frappants. Ainsi les trois arrondissements qui comprennent les trois bassins industriels du Hainaut occupent au point de vue de la proportion des suffrages une position des plus avantageuse : Charleroi 163,9; Soignies 161 ; Mons 160,7. L'arrondissement de

Liège, au contraire, n'a que 147 voix pour 100 électeurs et les grands centres industriels du pays flamand, comme Gand, sont aussi parmi les moins favorisés. Comment expliquer cette anomalie ? Ce n'est certes pas par une différence dans le taux des salaires, car l'ouvrier liégeois est mieux payé généralement que l'ouvrier du bassin de Mons. La cause principale en est, semble-t-il, dans la facilité d'accès à la propriété.

Les communes industrielles du Hainaut forment rarement des agglomérations très denses; les populations s'éparpillent plutôt, surtout à Charleroi, en une multitude de hameaux. Elles sont situées dans un pays de plaines ou de collines onduleuses, dans lequel la grande propriété ne se rencontre pour ainsi dire plus. L'industrie liégeoise a dû s'installer au contraire dans les vallées assez étroites, bornées par des collines abruptes et boisées; cet obstacle naturel, joint à une concentration plus grande de la propriété, a forcé les masses ouvrières à se serrer étroitement autour des usines. Ainsi le goût de la propriété et du travail des champs ne se retrouve pas chez l'ouvrier liégeois, tandis que l'ouvrier du Hainaut tient à avoir sa maison et aime à cultiver son jardinet.

Nous arrivons à des conclusions analogues, lorsque nous considérons les diverses parties rurales du pays. Là aussi nous trouvons des différences énormes : 135 à 140 0/0 dans certains cantons de la Flandre occidentale, 145 à 150 dans les campagnes de la province de Liège, 170 à 175 dans

l'Entre-Sambre et Meuse, 180 à 190 dans le sud-est du Luxembourg. Les variations dans le taux des salaires ne suffisent pas à les expliquer. Si les salaires des campagnes flamandes sont les plus abaissés, au contraire, ceux des campagnes liégeoises sont parmi les plus élevés des salaires agricoles de Belgique. Dans le Nord du Luxembourg la moyenne des voix oscille entre 145 et 155; dans le Sud entre 165 et 180 ; et il n'y a certes pas une différence corrélative dans le taux des salaires.

Il est aussi impossible de rattacher la proportion des voix supplémentaires au régime de la culture : la culture très morcelée n'assure aucun avantage, bien loin de là, aux campagnes flamandes ; la grande culture ne donne pas aux cantons de la Hesbaye une place favorisée.

Mais partout le régime de la propriété foncière exerce une influence marquée : là où nous trouvons la grande propriété, nous voyons s'abaisser considérablement la proportion du nombre des voix. Ainsi dans les plaines de la Flandre occidentale, dans les vallées de l'Ardenne, sur le plateau de la Hesbaye. Dès que la propriété se morcelle au contraire, le nombre des suffrages supplémentaires se relève : la proportion atteint ainsi son maximum dans l'Entre-Sambre et Meuse, dans le sud du Luxembourg et le Brabant wallon.

VI. — Les Attaques contre le Vote plural.

Le vote plural, comme toute institution nouvelle et complexe, n'a pas manqué de soulever les

critiques des hommes de science dont il contrariait les théories et bouleversait les systèmes. Il a naturellement soulevé aussi les attaques et les malédictions des hommes politiques dont il a renversé les illusions. Les reproches les plus divers lui sont adressés de toutes parts et ses adversaires les plus intransigeants vont jusqu'à en contester la légitimité.

Le vote plural est-il en contradiction avec les principes du droit public? Oui, si le suffrage est un droit naturel de l'homme ou du citoyen; non, si le droit de vote est, en même temps qu'un droit que l'État confère au citoyen pour la sauvegarde de ses intérêts légitimes, une fonction dont il l'investit pour le maintien des intérêts de la société. Les auteurs du vote plural ont proclamé sans contestation sérieuse aux Chambres constituantes de 1893, qu'ils considéraient le droit de suffrage bien plus comme un devoir que comme un droit, comme une fonction sociale. C'est une idée qui en Angleterre et aux États-Unis a toujours été unanimement acceptée aussi bien par les hommes de science, même les plus progressifs, que par les esprits les plus éminents dans tous les partis politiques. En France, les publicistes et les juristes appartenant aux écoles les plus opposées, s'accordent à montrer avec la plus grande clarté toute l'inconsistance du préjugé populaire qui ne veut voir dans le suffrage qu'un simple droit personnel au citoyen. Mais le préjugé est tenace, car il est soigneusement entretenu par les politiciens qui

croient plus habile pour capter les votes du peuple de lui parler de droits et de pouvoirs plutôt que de devoirs et de responsabilités.

« Cette conception orgueilleuse, égoïste, indivi-
« duelle du droit de suffrage est assez naturelle,
« dit M. F. Moreau. Née spontanément dans la pen-
« sée des foules, qui ont passé brusquement du
« néant politique à la plénitude des droits et en ont
« ressenti quelque ivresse, elle a été confirmée et
« encouragée par ceux qui se sont établis les cour-
« tisans du nouveau souverain. Leurs hyperboles
« ont célébré la toute-puissance, la toute science,
« la toute bonté du suffrage universel. Devant lui
« ils ont incliné toutes les autorités. Ils l'ont pro-
« clamé prophète des vérités de tout ordre, juge
« de toutes les questions. Ils ont juré obéissance à
« ses fantaisies, respect à ses caprices. La flatterie
« n'est pas désintéressée, et les habiles savent vi-
« vre aux dépens de celui qui les écoute. Et ainsi
« s'est fortifiée la conviction que chaque électeur
« est le libre propriétaire d'une fraction intangible
« de la souveraineté [1].

Qui ne voit immédiatement la différence profonde qui sépare les droits politiques, et notamment le droit de suffrage, des droits privés? Ceux-ci sont établis dans l'intérêt exclusif de ceux qui les possèdent. Les droits politiques, au contraire, sont institués par la loi, en vue des intérêts de l'É-

(1) F. Moreau, *Le vote obligatoire, Revue politique et parlementaire*, X (1896), p. 49.

tat. Le propriétaire qui exerce son droit, le fait en vue de son bénéfice personnel ; il cultive et fait produire son fonds pour lui-même et non pour d'autres. L'électeur qui vote accomplit un acte dont les conséquences atteindront les autres aussi bien que lui-même, dont l'effet immédiat intéresse la société plus encore que sa propre personne. Il s'ensuit que la loi, qui reconnaît et sanctionne les droits privés, doit se laisser guider avant tout par l'intérêt des personnes qui en sont investies ; elle ne tiendra compte des intérêts généraux de la société que pour en réglementer l'exercice. Au contraire le législateur, lorsqu'il voudra établir les bases mêmes de l'électorat, devra se demander quelles conditions et quelles garanties il y a lieu d'exiger du citoyen, avant de lui attribuer un droit dont l'exercice réagira sur la nation entière ; et ici ce n'est plus l'intérêt personnel de tel ou tel citoyen qu'il devra prendre pour guide, mais celui de la société, de l'État.

Rien ne montre mieux, d'ailleurs, l'incohérence de cette assimilation irréfléchie du droit de suffrage aux droits privés que les conséquences absurdes auxquelles elle aboutirait logiquement. Si l'électorat est un droit primordial attaché à la qualité de citoyen, la loi ne peut pour aucune raison l'enlever à quiconque n'a point perdu cette qualité. Comment justifier alors les conditions de sexe, d'âge, de domicile, imposées par toutes les législations ? Les droits civils appartiennent aux femmes et aux enfants, et parmi ceux-ci les incapables

trouvent des représentants qui exercent leurs droits à leur profit. Les nécessités de la discipline militaire ne vont point jusqu'à enlever la jouissance des droits attachés à la personne. Les condamnés eux-mêmes conservent la jouissance de leurs droits privés : va-t-on demander la transformation des prisons en bureaux électoraux?

« Ceux qui disent que le suffrage n'est pas une « charge, mais un droit, écrivait Stuart Mill, n'ont « sûrement pas examiné les conséquences auxquel- « les mène leur doctrine. Si le suffrage est un droit, « s'il appartient au votant pour lui-même, com- « ment le blâmer parce qu'il le vend, ou parce « qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une « personne à laquelle il veut plaire pour quelque « motif intéressé. On ne demande pas à une per- « sonne de ne consulter que l'intérêt public dans « l'usage qu'elle fait de sa maison, de son 3 0/0 « ou de tout ce à quoi elle a réellement droit [1]. »

L'électorat n'est donc pas un droit personnel du citoyen; c'est avant tout une fonction, ou même un devoir, imposé par la loi au citoyen en vue du bien général. pour assurer le bon gouvernement de l'État et la sauvegarde des intérêts de la nation. C'est à ceux-là seulement qu'il juge capables de comprendre ces intérêts et d'y sacrifier leurs passions, que le législateur doit confier cette mission. Dès lors, la question de l'extension du droit de

(1) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont White, p. 235.

suffrage est une question purement contingente, dont la solution dépendra du degré de civilisation, d'éducation, de moralité du peuple.

Les principes que nous venons d'exposer nous permettent déjà de conclure que le vote plural en soi ne renferme rien qui soit contraire à la justice, puisqu'il ne viole aucun droit préexistant dans la personne du citoyen. Son application sera donc légitime et opportune, à la condition qu'elle ait pour but et pour effet d'établir des garanties pour le bon gouvernement du pays, la sauvegarde des intérêts généraux et l'harmonie de tous les intérêts particuliers.

°°°

La loi doit tout d'abord exiger du citoyen qu'elle investit du droit de suffrage, une certaine connaissance des affaires publiques, une certaine expérience de la vie. Elle doit lui demander, en outre, de se laisser guider dans ses votes par la réflexion et par la raison plutôt que par le sentiment. Elle doit veiller surtout à ne pas abandonner dans les luttes électorales l'influence prépondérante aux hommes dominés par les passions, que nous appellerons les passions offensives, la colère, la haine, l'envie, la rancune, etc., et qui poussent à la rupture violente des liens sociaux.

Mais, diront certains esprits conservateurs, vous prononcez là la condamnation du suffrage universel, même mitigé par le vote plural. Admettre aux urnes les masses populaires sans aucune con-

dition, n'est-ce pas introduire dans le corps électoral une multitude de citoyens incapables de donner un suffrage éclairé et réfléchi, qui voteront non point par raison, mais par sentiment ou par intérêt?

Ce raisonnement a le double tort d'exagérer l'importance et la difficulté du rôle dévolu à l'électeur, et de ne tenir aucun compte de certaines autres considérations qui imposent au législateur le devoir d'ouvrir très largement l'accès des urnes.

Il ne faut pas oublier, en effet que l'électeur n'a pas à trancher par lui-même les problèmes politiques complexes, qui exigent une expérience consommée et une connaissance approfondie des affaires de l'État. Son rôle se borne, en théorie, à faire un choix des personnes qu'il juge les plus aptes à guider et à diriger le gouvernement du pays ; en pratique, à porter ses préférences sur l'une des conceptions politiques qui se partagent la nation. La connaissance des affaires publiques ne doit donc être chez lui ni si complète, ni si approfondie; et aujourd'hui, grâce au développement de l'instruction et de la presse, grâce à la discussion et à l'échange si actif des idées, on peut dire que la généralité des citoyens, en Belgique, ne demeure pas étrangère, ni indifférente aux grands intérêts politiques du pays.

D'un autre côté, l'expérience montre que l'élu reflète les tendances, les opinions, les préjugés du corps électoral qui l'a nommé et que, par conséquent, si une classe entière de la nation se trouve

privée du droit de vote, ses intérêts spéciaux, ses besoins particuliers risquent de ne pas être compris par les représentants, ou de se trouver sacrifiés aux réclamations des autres classes. Il convient par conséquent, autant que possible, de n'exclure aucune classe sociale de la participation au gouvernement, et le suffrage universel est le seul régime qui aboutisse sûrement à ce résultat. Sans doute il y aura dans le corps électoral des citoyens, même en assez grand nombre, trop ignorants des affaires publiques ou dominés par des passions antisociales; mais les dispositions de la Constitution belge suffisent, croyons-nous, à réduire dans les limites étroites leur influence électorale. En fixant à vingt-cinq ans l'âge de l'électorat, le législateur a écarté des urnes les citoyens qui ont le moins d'expérience de la vie et qui se laissent le plus facilement emporter par leurs passions. Par l'institution du vote plural, il a augmenté la puissance des diverses catégories de citoyens dont il pouvait légitimement attendre un vote plus réfléchi, plus éclairé et moins passionné.

Le double vote supplémentaire accordé à la capacité, n'a guère besoin d'être justifié à ce point de vue. Le citoyen qui a reçu un enseignement moyen du degré supérieur, ou qui exerce l'une des fonctions énumérées par la loi, offre évidemment des garanties toutes spéciales de sa connaissance des affaires politiques et de sa compréhension des intérêts de l'État. Sans doute, parfois une instruction plus développée n'aura fait que forti-

fier chez certains hommes les passions antisociales : mais ce sont là des cas exceptionnels, et la loi qui pose les bases du régime électoral, ne peut tenir compte que des résultats généraux.

Mais, nous disent les socialistes, pourquoi ce privilège du travail intellectuel? pourquoi ne pas reconnaître aussi le double vote supplémentaire au travailleur manuel, dont l'habileté professionnelle n'a été acquise que par un apprentissage au moins aussi long que les études du diplômé? Cela s'explique tout d'abord par cette considération, qu'il n'y a entre l'exercice d'un métier manuel et la capacité politique qu'un rapport fort éloigné, tandis que le citoyen qui a reçu une instruction développée est, par le fait même de cette instruction, mieux préparé à donner un vote éclairé. Et puis, comment constaterait-on l'habileté professionnelle des travailleurs manuels? Va-t-on instituer des commissions d'examen, ou demander des certificats aux patrons, ou s'en remettre à la décision des syndicats?

Le propriétaire et le père de famille donnent-ils des garanties spéciales qui expliquent le vote supplémentaire que la Constitution leur accorde? Incontestablement oui : c'est qu'ils sont, l'un comme l'autre, plus fortement, plus directement intéressés au bon gouvernement du pays, au maintien de l'ordre social, que par conséquent ils se laisseront, plus que d'autres, guider par ces intérêts primordiaux dont ils saisiront mieux l'importance et que les passions offensives auront sur eux moins d'action.

Mais pourquoi exiger du père de famille des conditions spéciales? L'âge de trente-cinq ans garantit chez lui une meilleure expérience de la vie, un esprit plus calme, plus réfléchi et moins dominé par les sentiments violents. La condition de cens lui est imposée parce que, en règle générale, le père qui aura pu assurer à sa famille une habitation convenable, aura donné par là des preuves d'intelligence et de moralité, et qu'il sera dans cette situation moins porté à écouter les conseils de la rancune et de l'envie.

De ces deux votes supplémentaires, attachés l'un à la qualité de père de famille, l'autre à la propriété, et qui se justifient par des considérations analogues, il en est un qui reçoit de toutes parts le meilleur accueil, tandis que l'autre concentre sur lui les attaques les plus vives.

Publicistes et hommes politiques, appartenant aux opinions les plus opposées, admettent comme pleinement justifié le vote supplémentaire du père de famille et les égalitaires les plus farouches, comme nous l'avons vu, s'y résigneraient sans aucune difficulté. Les uns veulent comprendre l'institution en ce sens que le père de famille vote une première fois en son nom personnel, une seconde fois au nom et en qualité de représentant des membres de la famille dont il est le chef : conception qui est sans doute fort peu juridique. Les autres, en plus grand nombre, veulent voir plutôt dans le vote plural « un privilège accordé au chef « de famille lui-même, à raison de son expérience

« politique plus solide. » D'après eux, « la pré-
« sence à son foyer d'une femme ou d'enfants mi-
« neurs, n'est que l'indice d'une capacité électo-
« rale plus forte et qu'il convient de favoriser [1]. »

Tous ces auteurs, en effet, qu'ils soient ou non favorables à l'idée même du vote plural, s'accordent à reconnaître chez le père de famille un ensemble de garanties que n'offre pas le célibataire. « On « parle de fictions, que repousse l'esprit simple et « logique des foules, dit M. Georges Picot. Quelle « fiction plus contraire au bon sens que de donner « la même valeur au bulletin du célibataire no- « made et à celui du père de famille habitant la « maison qu'il possède ! Ne parlons pas ici d'éga- « lité : il n'y a entre ces deux électeurs, ni iden- « tité de droits, ni identité de devoirs. Les mettre « sur le même pied, leur attribuer même valeur, « est un effort contre nature ; la loi, loin de déna- « turer les faits, doit s'y plier. Donner au père de « famille un second vote, c'est conformer les « droits à la réalité [2]. »

« Croit-on que la famille, dit M. Ferneuil, ne « confère pas au chef chargé de l'élever, un tout « autre degré de responsabilité sociale qu'au sim- « ple célibataire, et le premier ne présente-t-il pas « à la communauté politique, dont il fait partie, « des garanties de moralité bien plus sérieuses que « le second, précisément parce qu'il ne dépend

(1) Mauranges, *Le vote plural*, p. 132.

(2) Georges Picot, *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1898, T. 149, p. 438.

« pas de lui seul, parce qu'il tient à quelque chose « et est rattaché à un groupe (1). »

« La pensée de ses enfants, dit M. Crétinon, le « souci de leur avenir retient le père sur la voie du « mal et le pousse au labeur honnête. Pourquoi « cette inspiration salutaire ne lui dicterait-elle pas « ses votes? (2) »

« Qui ne sait, dit M. Mauranges, ce que la res- « ponsabilité d'une famille à élever, ajoute de sé- « rieux et de gravité à toute la vie du père de fa- « mille? Hélas! il arrive trop souvent de nos jours « que le père est inférieur à sa mission. Mais il n'en « reste pas moins vrai que l'opinion universelle « continue à croire que le père de famille présente « plus de garantie morale qu'un autre : nul n'en « doute, quand il s'agit d'un employé et surtout « d'un caissier. On ne saurait en douter davantage, « quand il s'agit d'un électeur (3). »

Mais beaucoup se refusent à voir dans la propriété une base légitime de la pluralité des suffrages. Et cependant la propriété n'est-elle pas souvent la manifestation et la récompense de l'activité, de l'énergie et de l'esprit d'ordre et d'économie, le fruit de tout un ensemble de vertus sociales? Lors même qu'elle n'est due qu'à la naissance, n'est-elle pas de nature à mieux faire comprendre à l'homme qui en est investi, l'importance de son

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1896, p. 500.
(2) Crétinon, *La réforme électorale. Le vote plural.* Montpellier, 1899, p. 21.
(3) Mauranges, *Le vote plural*, p. 133.

vote, à lui faire mieux saisir l'intérêt qu'il a personnellement à la sauvegarde des grands intérêts de la société? Mais ces constatations si évidentes restent cachées aux yeux de certains publicistes qui s'obstinent à confondre la propriété avec la richesse. Une voix de plus aux propriétaires, c'est encore un privilège de la richesse, c'est anti-démocratique! Et cela dit, la condamnation est irrévocable.

Mais, ainsi que nous allons le montrer bientôt, il n'y a rien de commun entre la richesse et la propriété à laquelle la Constitution belge attache un vote supplémentaire. Et c'est ce qu'a bien aperçu l'un des auteurs qui ont le mieux apprécié le régime électoral de la Belgique. « La voix de la « propriété, dit M. Mauranges faisant siennes les « paroles de M. Nyssens, se présente de cette façon, « comme étant non seulement la voix d'un intérêt « social respectable, mais encore d'un intérêt social « nécessaire, parce que, à côté des autres motifs « de droit naturel, de droit politique et de droit « social qui justifient la propriété, il faut placer « celui-ci : la propriété est le stimulant du travail « et la condition nécessaire à l'initiative (1) ».



Le vote plural est contraire au principe de l'égalité. Et l'égalité n'est-ce pas le premier dogme de la démocratie, une règle imposée par la justice?

(1) Mauranges, *Le vote plural*, p. 191.

Un homme vaut un homme, clament les partisans du suffrage universel. En dehors de l'égalité absolue de tous les citoyens devant l'urne électorale, il n'y a qu'injustice, privilèges arbitraires et odieux. La loi qui crée des inégalités électorales constitue une injure pour chaque citoyen sacrifié; elle le rabaisse à ses propres yeux comme aux yeux des autres, en ne lui concédant que des lambeaux de droit.

« N'avoir pas de voix dans les affaires générales « est une chose, disait Stuart Mill; voir accorder « aux autres une voix plus puissante, à cause d'une « capacité plus grande pour la direction des inté- « rêts communs, est une autre chose. Les deux « choses ne sont pas seulement différentes, elles sont « incommensurables: Chacun a le droit de se sen- « tir insulté, de ne compter pour rien et d'être re- « gardé comme n'ayant nulle valeur. Personne, si « ce n'est un sot, et un sot d'une espèce particu- « lière, ne peut se sentir offensé, parce qu'on re- « connaît qu'il y en a d'autres dont l'opinion et « même dont le désir sont autrement à considérer « que son opinion et son désir. N'avoir pas de voix « sur ce qui est en partie votre affaire, est une chose « dont personne ne s'accommodera volontiers; mais « quand ce qui est en partie l'affaire d'un homme « est aussi en partie l'affaire d'un autre, quand « cet homme entend que cet autre entend l'af- « faire mieux que lui, voir compter l'opinion de « l'autre pour plus que la sienne, ne le surprend « pas et lui paraît d'accord avec la marche ordi-

« naire des choses sur tout autre sujet. Il est né-
« cessaire seulement que cette influence supé-
« rieure soit conférée d'après des motifs qu'il
« puisse comprendre et dont il soit capable d'a-
« percevoir la justice (1). »

En vérité l'égalité politique ne se confond pas,
comme on l'affirme avec une assurance qui er
impose aux esprits simples, avec la notion mêm
de la justice. Sans doute, si le droit de suffrag
était un droit préexistant dans la personne du ci
toyen en vue du bien particulier de celui-ci, l
loi qui sanctionnerait inégalement les droits d
tous et de chacun, serait une loi inique, arbitrair
et odieuse. Mais si l'électorat, comme nous l'avon
montré, est surtout une fonction que l'État confi
au citoyen en vue de la sauvegarde des intérê
généraux et de la prospérité de la nation, la l
peut évidemment, sans porter atteinte à aucu
droit acquis, sans violer aucun précepte de ju
tice, partager inégalement entre les membres de
communauté politique la mission de participer à
formation des organes de gouvernement.

Sur quoi baser alors le principe de l'égalité pol
tique? Va-t-on prétendre que tous les citoyens o
les mêmes aptitudes, offrent les mêmes garanti
pour l'exercice du droit de suffrage? Mais, s'il e
un fait indéniable, c'est l'inégalité de valeur socia
que présentent les membres d'une même natio

(1) Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif.* Traduction p
M. Dupont White, Paris, 1862, pp. 204-205.

Non, certes, pas plus au point de vue politique qu'à aucun autre, un homme ne vaut un homme : les citoyens ont dans la gestion des affaires publiques des intérêts différents et inégaux ; ils ont pour la connaissance des besoins généraux de l'État et des nécessités du gouvernement des aptitudes inégales ; ils sont inégalement capables de faire au bien général de la communauté le sacrifice de leurs passions, de leurs préjugés ou de leurs intérêts particuliers ; ils n'apporteront pas tous dans l'exercice du droit de suffrage la même intelligence, la même expérience, la même décision calme et réfléchie. La justice commande-t-elle de faire correspondre à des situations inégales des droits égaux? Et s'il en est ainsi, ne pouvons-nous pas conclure avec M. G. Picot « qu'en imposant à tout homme la même valeur, on accomplit au nom de l'égalité, la plus révoltante injustice? (1) »

Mais que devient devant le vote plural le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi? « L'égalité devant la loi, faisait très bien observer M. « Nyssens, ne consiste pas à faire de tous les Belges « des ministres, des sénateurs, des députés, des « gouverneurs, des magistrats, des généraux ; elle « exige seulement que tous puissent, lorsqu'ils en « sont dignes et capables, arriver à ces hautes situations. En abaissant les conditions de propriété et de « cens aux limites infimes que nous avons indiquées,

(1) *Séances et Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 149, année 1898, p. 438.

« ne rendons-nous pas l'acquisition de la trois
« voix et de la plénitude de la capacité politique
« ment accessible à tous les hommes vertue
« laborieux? Quand le dernier de nos ouvrier
« britant sous une chaumière d'une valeur ir
« bilière de (deux) mille francs, pourra da
« scrutin contrebalancer la voix d'un Rosths
« sera-t-on fondé à protester au nom de l'iné
« sociale? (1) »



Les partisans du suffrage universel abando
d'ailleurs assez vite ce terrain de l'égalité ent
individus, pour reprocher au vote plural de
sacrer une inégalité légale entre les classes so
au détriment de celle qui souffre déjà des inég
de fait. Le vote plural maintient et accentue la
dominance des riches sur les pauvres. A l'ou
une voix; au riche, au bourgeois deux ou trois
voilà l'inégalité odieuse, l'injustice criante.
crient les partis qui aiment à se qualifier dém
tiques.

C'est abuser de la crédulité et de la naïve
ses auditeurs et de ses lecteurs que de lanc
telles affirmations, lorsqu'il suffit de voir le
tistiques électorales, ou de lire le texte constit
nel, pour en saisir l'invraisemblance.

Les listes électorales de 1899-1900 compt
sur un total de 1.452.232 électeurs pou

(1) Nyssens, *Le suffrage universel tempéré*, p. 11.

Chambre, 901.944 électeurs à une voix, 313.187 électeurs à deux voix, 237.101 électeurs à trois voix. Qui osera prétendre que parmi ces 550.288 électeurs pluraux, il n'y avait pas un grand nombre d'ouvriers? « Nous sommes ici, comme le « disait M. Nyssens le 3 mai 1898 à la Chambre « des Représentants, nous sommes ici en présence « d'une fraction énorme du peuple belge : « riches, bourgeois et ouvriers s'y coudoient en « foule. »

D'ailleurs, les conditions mises par la Constitution au double et au triple vote sont assez larges pour en permettre l'accès à la généralité des citoyens dans toutes les classes. Sans doute, la double voix accordée à la capacité n'est pas accessible à la masse des ouvriers manuels. Mais le nombre de ceux qui possèdent un triple vote à raison exclusivement de leur capacité, ne forme qu'une fraction bien faible du corps électoral, et il faut ajouter que ceux-là parmi eux qui n'ont pas droit à la voix du propriétaire ou à la voix du père de famille, ne peuvent guère être rangés dans la catégorie des riches, ou des bourgeois cossus. Il n'y a guère que 40.000 citoyens belges jouissant de ces deux voix supplémentaires à raison de la seule capacité. « Et combien parmi ceux-ci, membres « du clergé, instituteurs, fonctionnaires, officiers, « sortent des rangs les plus modestes ! Combien n'y « en a-t-il pas qui, révélant des aptitudes spéciales, « ont joui de bourses d'études et de facilités qui « leur ont permis, bien que fils d'ouvriers,

« d'embrasser des professions libérales? [1] »

La voix supplémentaire du père de famille crée-t-elle un privilège en faveur d'une classe? Ce n'es point certes la condition du mariage qui établi une inégalité : l'ouvrier se marie comme le bour geois, plus souvent même et plus tôt que le bou geois. Serait-ce l'âge de trente-cinq ans? « Ma « jamais il ne viendra à l'idée de personne de di « que la condition d'âge est une condition antiég « litaire; ici c'est l'égalité la plus absolue : rich « et pauvres arrivent au même jour et à la mên « heure à trente-cinq ans. »

Mais il y a la condition de cens, et voilà, crie-on l'injustice, voilà le privilège du riche. No avons déjà fait remarquer que ce n'est pas à pr prement parler une condition de cens qu'a établ la Constitution, attendu que l'impôt ne doit p être effectivement payé, et que de nombreux toyens jouissent en réalité de la voix suppléme taire du père de famille sans payer aucun imp direct. Ce n'est qu'une condition d'habitation. voix du père de famille est attribuée à tout hom « ayant créé un foyer, ayant pu installer grâc « son énergie, à ses efforts, à son esprit d'ordre « d'économie, sa famille dans une habitation m « deste, imposée pour un revenu de cinq fran « Ce n'est pas une injustice et c'est le complém « logique du système. Celui que la Constitutio « voulu favoriser, c'est le chef de famille ay

(1) Discours de M. Nyssens à la Chambre des représentant 3 mai 1898.

« constitué un foyer décent. Et grâce aux institu-
« tions existantes et qui vont chaque jour se déve-
« loppant, grâce aux lois et arrêtés facilitant aux
« ouvriers l'acquisition d'une maison, on peut
« dire que l'immense majorité des travailleurs peut
« arriver avec de l'ordre et de l'économie à rem-
« plir cette condition (1). »

Enfin il y a la voix supplémentaire attachée à la propriété. Voilà bien cette fois un privilège anti-démocratique : y a-t-il rien de plus contraire à l'essence de la démocratie que les distinctions basées sur la fortune et la richesse? La fortune, la richesse? S'agit-il bien de cela vraiment dans le système électoral établi par la Constitution? Mais la propriété favorisée par l'attribution d'un second vote, ce n'est ni la grande, ni la moyenne propriété, ni même ce que les économistes considèrent généralement comme la petite propriété. C'est la propriété minime, celle qui ne constitue ni la fortune, ni même l'aisance, celle qui reste souvent en dessous de la valeur d'une modeste habitation ouvrière, celle à laquelle, dans des circonstances normales, tout ouvrier intelligent, sobre et économe peut aspirer. C'est dans toutes les classes de la société, parmi les petits bourgeois, les artisans, les ouvriers et les paysans que sont répartis les 319,572 citoyens qui bénéficiaient en 1897 d'un vote supplémentaire à raison de leur qualité de propriétaires.

(1) Nyssens, Discours cité.

Non, le régime électoral de la Belgique n'a rien d'anti-démocratique, puisqu'il offre à tout citoyen, quelle que soit sa condition sociale, la faculté d'atteindre à la plénitude du pouvoir électoral. Grâce à notre législation sur les habitations ouvrières, grâce aux nombreuses sociétés de construction et de crédit qu'elle a suscitées, l'ouvrier économe et laborieux peut devenir aisément propriétaire de son habitation et acquérir dès l'âge de trente-cinq ans le maximum légal de trois suffrages.

Aussi tous les publicistes étrangers qui ont étudié notre régime électoral, partisans ou adversaires du vote plural, mais dégagés des préjugés des passions et des intérêts qui dominent fatalement nos hommes politiques, reconnaissent unanimement qu'il n'est pas anti-démocratique (1).



Parmi les objections nombreuses que l'on soulève contre le vote plural, il en est d'ordre théorique que nous rencontrons principalement sous la plume des hommes de science ; il en est d'ordre politique que nous trouvons surtout dans la bouche des orateurs parlementaires et dans les colonnes des journaux. Commençons par les premières.

Dans la discussion rapide qui eut lieu en 1893 devant les chambres constituantes, M. Bara, l'un

(1) Mauranges, *Le vote plural*, p. 192 ; — Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 110 ; — G. Picot, *Séances et travaux d* *cadémie des Sciences morales et politiques*, 1897, p. 438.

es chefs de la gauche libérale, prétendit ne voir, ans la pluralité des suffrages qu'une idée pleine le contradictions et d'inconséquences. « Il se comprend, disait-il, qu'on déclare un citoyen incapable d'exercer les droits électoraux; mais quand on l'a reconnu capable, on ne saurait justifier qu'il ne l'est qu'à demi ou au tiers. Dites qu'un citoyen n'a pas les aptitudes nécessaires pour exercer le droit électoral, soit; mais ce qui est inadmissible, c'est qu'après avoir proclamé dans la loi qu'il possède ces aptitudes, vous empêchiez qu'il soit l'égal des autres électeurs (1). »

Ce reproche d'incohérence a été repris par certains auteurs. Le système du vote plural, dit notamment M. Esmein, « contient sûrement une contradiction logique. Si l'on augmente le droit, le pouvoir électoral des citoyens les plus capables, c'est en réalité pour corriger l'incapacité des autres : mais, s'il en est ainsi, on aurait dû logiquement refuser tout droit électoral à ces derniers. En les admettant au suffrage, la loi reconnaît en eux une capacité suffisante : pourquoi alors donner à d'autres, dans l'exercice de la même fonction, une autorité supérieure? On retombe forcément dans la représentation des intérêts (2). »

A vrai dire, ce reproche, même s'il était fondé, ne

(1) Séance du 18 avril 1893, *Annales parlementaires*, Chambre 92-93, p. 1183.

(2) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris 1896, 220.

nous paraîtrait pas de nature à ébranler les convictions des partisans du vote plural. Les constitutions politiques basées sur la raison pure, combinées ingénieusement avec le souci de maintenir entre toutes leurs parties l'enchaînement le plus rigoureux, se sont montrées les plus éphémères et les plus impraticables. Elles ne tenaient pas assez compte des réalités de la vie pratique et leur logique était souvent de pure surface. Les institutions représentatives des peuples modernes ne sont-elles pas remplies de principes contradictoires? Est-il logique de conférer, d'une part, à un monarque et à deux assemblées le pouvoir législatif et d'exiger ainsi pour l'abrogation ou la modification du moindre article de loi le concours de ces trois volontés, et, d'autre part, de remettre aux mêmes assemblées le droit de voter chaque année le budget de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'État, c'est-à-dire, de laisser à chacune des deux chambres la faculté d'entraver ou d'empêcher, à elle seule, par un refus de subsides l'exécution d'une loi? Et cependant ces deux principes, qui semblent s'exclure si manifestement l'un l'autre, sont inscrits dans toutes les constitutions des peuples libres, parce qu'ils figurent, l'un comme l'autre, parmi les garanties essentielles de la liberté politique.

Le reproche d'illogisme adressé au vote plural n'est d'ailleurs nullement fondé. Le droit de suffrage n'est pas un droit personnel au citoyen, que celui-ci peut réclamer, dès qu'il a la capacité de l'exercer. C'est une fonction sociale que l'État

confie aux citoyens et qu'il réglemente au mieux des intérêts de la société. S'il en est ainsi, il nous semble, comme à M. Esmein lui même « qu'on peut « soutenir que celui-là qui est le plus apte à remplir « une fonction, d'ailleurs ouverte à tous, peut en « recevoir l'exercice dans une plus large mesure (1) ».

Les problèmes politiques sont en effet bien trop complexes et dépendent de trop d'éléments divers pour que leur solution puisse se déduire de la considération d'un principe unique. La question du droit de suffrage ne se pose pas en des termes aussi simples que ceux-ci : telles et telles catégories de citoyens sont-elles capables ou incapables d'exercer le droit de vote? C'est à un point de vue plus général qu'il convient de se placer : quel est le système qui vraisemblablement assurera le mieux la marche régulière du gouvernement, le maintien de la sécurité intérieure et extérieure du pays, la sauvegarde des grands intérêts de la nation? Ainsi, comme chacun le voit, la capacité subjective de tel ou tel citoyen n'est que l'un des éléments à considérer pour la solution du problème posé.

En effet, il arrive un moment dans la vie d'un peuple où, grâce à l'aisance généralement répandue et à l'extension de l'instruction, toutes les classes de la nation suivent avec intérêt les péripéties de la vie politique, sentent et pensent que la satisfaction de leurs besoins et de leurs désirs dépend en partie de la direction donnée au gouvernement

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 198.

du pays. Dès lors le meilleur moyen d'assurer la paix sociale, c'est, semble-t-il, d'appeler tous les citoyens à participer à l'exercice du pouvoir politique; car, sans cela, il y aura fatalement dans la société des classes qui croiront leurs intérêts légitimes sacrifiés et méconnus.

Mais, à ce même moment, il peut se faire aussi que les garanties que l'État est en droit d'exiger de la part de ceux auxquels il confie la jouissance du droit de vote, ne se trouvent pas au même degré dans toutes les catégories de citoyens. Non seulement il n'y aura pas chez tous la même capacité intellectuelle,— ce n'est là qu'un des éléments qu'il faut considérer dans la distribution du suffrage, — mais tous n'auront pas le même esprit d'ordre, de calme, de réflexion; il y en aura de plus portés que d'autres à se laisser guider exclusivement par leurs intérêts particuliers et par leurs passions. Ainsi tandis que, d'un côté, l'intérêt de la paix sociale commande d'accorder à tous les citoyens une part de la puissance politique, par contre, le maintien de la bonne harmonie entre tous les éléments de la nation, de la régularité et de l'ordre dans la marche du gouvernement, exige que l'on fasse une part plus grande aux citoyens qui sont jugés plus aptes à bien comprendre les intérêts supérieurs du pays et plus disposés à y conformer leurs votes.



Mais, disent certains adversaires du vote plural de droite et de gauche, si la pluralité n'est pas

ivilège de la bourgeoisie et des classes éclairées, elle profite à des milliers de chefs de famille, à s milliers de minimes propriétaires, appartenant x classes ouvrières, elle n'est plus qu'une garan- illusoire. Ou le vote plural assure et maintient prédominance des classes supérieures, ou il st qu'une institution inutile et stérile.

moins qu'il ne soit combiné avec la représen- on proportionnelle nous dit M. Mauranges, le plural est « condamné à n'être qu'un système efficace, ou bien inadmissible. De deux choses une, en effet, ou bien on n'accordera aux clas- s possédantes et cultivées qu'une pluralité in- gnifiante, et elles seront alors submergées par e nombre qui, formant la majorité, aura tous s députés; ou bien on constituera, au profit s citoyens privilégiés, une majorité artificielle, l'aide d'une pluralité des voix tout à fait exor- itante. Les électeurs n'ayant qu'une voix ne eront ainsi électeurs que pour la forme et le suffrage sera censitaire en fait. Or nous n'ou- lions pas que le vote plural, en se greffant sur suffrage universel, n'a pas pour but d'étouffer action de la masse, mais simplement de la mpérer[1]. »

En politique surtout, il faut se défier de ces di- mes absolus, les institutions et les actions de omme sont beaucoup trop complexes pour s'y sser strictement enfermer. Il est faux de croire

1) Mauranges, *Le vote plural*, p. 73.

que l'État ne peut trouver de garanties sérieuses contre l'ignorance ou les passions de certains groupes de citoyens, qu'en mettant la classe sociale à laquelle ils appartiennent sous la domination entière des autres classes. La loi atteindra parfaitement ce but en accordant une puissance électorale supérieure à tous ceux qui lui donnent des présomptions justifiées de capacité et de réflexion, quelle que soit la classe sociale à laquelle ils appartiennent.

Ces raisonnements entre lesquels on veut enserrer le vote plural ont en effet le grand tort de s'appuyer sur des bases extrêmement fragiles. Ils présupposent deux faits : d'abord que les votes supplémentaires sont répartis exclusivement au profit de certaines classes, ensuite que les divisions des partis correspondent aux degrés de la hiérarchie sociale. Et ces deux présomptions sont également contraires à la réalité.

C'est à tous les citoyens capables et dignes que la Constitution a voulu accorder le privilège du double et du triple vote, quelle que soit la classe sociale à laquelle ils appartiennent. Nombreux sont les ouvriers qui possèdent deux ou trois votes, nombreux aussi sont les citoyens des classes bourgeoises qui n'ont qu'un seul suffrage. Sans doute la proportion des électeurs pluraux n'est pas exactement la même dans toutes les classes de la société, mais le vote plural n'a eu pour but, ni pour effet d'assurer la suprématie de l'une au détriment des autres.



Quant aux partis ne se recrutent-ils pas aussi dans toutes les classes sociales? Chacun compte parmi ses fidèles des masses considérables d'électeurs pluraux, si bien que le système actuel ne confère à aucun un avantage très appréciable, ni ne cause à aucun autre de préjudice sérieux. Le vote plural a bien moins pour effet de modifier la force parlementaire des divers partis, que d'imposer à chacun dans la rédaction de son programme, dans sa ligne de conduite politique, des vues plus sages, plus modérées, plus réfléchies. Chaque parti règle son attitude sur les besoins, les intérêts, les désirs et les préjugés des divers groupes d'électeurs, et cela en proportion de la puissance électorale de chacun, et aussi de l'énergie et de la décision qu'il met à les défendre. Le vote plural, en renforçant dans tous les partis et dans les diverses classes l'influence des éléments les plus expérimentés et les moins impressionnables, a pour résultat de restreindre dans chacun d'eux l'autorité que les groupes violents et exaltés, plus actifs et plus audacieux, ne sont que trop enclins à usurper. C'est ainsi qu'il est pleinement efficace, sans cesser d'être admissible, sans assurer aux classes supérieures une prédominance injustifiable.

« On essaie de discréditer le système proposé, « disait M. Janson, le 18 avril 1893, On dit tantôt « que c'est un leurre, tantôt que c'est le suffrage « universel même. La vérité est entre les deux. « Ce n'est pas le suffrage universel tel que nous « l'avons défendu, mais c'est le principe reconnu,



« appliqué, accepté dans une large mesure, et « entouré des garanties dont tous les conservateurs « devraient se féliciter (1). »

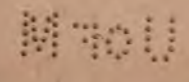
⁂

Le vote plural engendre la fraude, répètent à l'envi ses adversaires de gauche et d'extrême-gauche. S'il est difficile de fabriquer beaucoup de faux électeurs en inscrivant indûment sur les listes des gens qui n'ont pas le droit d'y figurer, il est par contre fort aisé d'attribuer à des amis politiques des votes supplémentaires auxquels ils n'ont aucun droit, ou de priver des adversaires des voix que la loi leur concède.

Ce sont là de pures allégations que rien ne prouve. L'erreur et la fraude peuvent s'infiltrer et produire de fâcheux résultats même dans le régime du suffrage universel, pur et simple. Il est aussi facile de se tromper ou de tricher sur les conditions d'âge, de résidence, de nationalité, sur les causes d'indignité, que sur les conditions du double ou du triple vote. Faut-il rappeler à ce sujet le souvenir des fraudes découvertes il y a quelques années à Toulouse?

La loi belge donne, d'ailleurs, aux citoyens toutes les garanties contre les erreurs et les fraudes dans la confection des listes électorales; aucune n'a accumulé les précautions, n'a réprimé les abus

(1) *Annales parlementaires*, Chambre 1892-93, p. 1187.



avec autant de soin; elle constitue à ce point de vue un véritable modèle.

Mais, objecte-t-on, ces garanties sont illusoires : nous ne pouvons et ne voulons les mettre en œuvre. Le parti socialiste qui a montré dans la préparation des luttes électorales une habileté, une énergie, une persévérance sans pareilles, est vraiment mal venu à parler ici de son impuissance ; il a assumé des tâches bien plus difficiles. Et, s'il s'abstient volontairement et systématiquement de faire la revision des listes électorales, il perd le droit de se plaindre des erreurs et même des fraudes qui lui causent préjudice. La loi lui donne les meilleures armes pour se défendre, il refuse de s'en servir et il crie à l'abus; il prétend exiger la suppression d'un régime qui favorise la fraude. La fraude, si elle existe, n'a d'autre cause que sa propre inaction.

⁂

Le vote plural, objecte-t-on encore, produit des résultats différents et contradictoires dans les diverses régions du pays : la proportion des votes supplémentaires est généralement plus forte dans la Wallonie que dans les provinces flamandes; mais l'inégalité est plus sensible encore entre les communes rurales et les agglomérations urbaines.

Nous ne comprenons vraiment pas l'objection que l'on peut tirer de cette constatation que les électeurs wallons ont proportionnellement un peu plus

de votes supplémentaires que les électeurs flamands. Cela donne-t-il aux premiers une prépondérance sur les seconds? Évidemment non, puisqu'ils votent dans des circonscriptions distinctes et que le nombre des députés revenant à chaque circonscription est fixé par le chiffre de sa population, et non par la quantité des voix dont disposent ses électeurs.

Mais la grande objection, c'est que le vote plural favorise les campagnes au détriment des villes; le vote plural, c'est le vote rural, c'est la prépondérance politique remise « à la multitude des campagnards fanatiques, balourds et ignorants », suivant l'expression de la *Flandre libérale* (23 juillet 1900).

Sans doute une bonne loi électorale, de même qu'elle doit viser à ne pas écraser une classe sociale sous la prédominance d'une autre, doit prendre garde de ne pas sacrifier les intérêts urbains aux intérêts ruraux, et *vice versa*. Mais est-ce à dire que le législateur doit se préoccuper principalement de toujours maintenir une proportion exactement semblable des votes entre les parties rurales et les agglomérations urbaines? Absolument pas; lorsqu'il pose les conditions de l'électorat, il doit rechercher avant tout quelles sont les catégories de citoyens qui offrent les qualités requises de capacité et de réflexion. Ces catégories ne sont pas tout à fait également réparties sur toute la surface du territoire! Qu'importe, si partout les groupes vraiment dignes d'être favorisés d'un

second ou d'un troisième vote, en sont investis.

La différence entre la proportion des votes pluraux accordés aux électeurs des campagnes et celle des voix supplémentaires attribuées aux électeurs urbains est loin d'être forte, si l'on considère l'ensemble du pays. Nous voyons, en effet, que, d'après les listes électorales de 1899-1900, il y avait, dans les communes de 5.000 habitants et plus, 664.897 électeurs disposant de 996.889 suffrages, soit à peu près 150 voix pour cent électeurs; dans les communes de moins de 5.000 habitants, il y avait 787.335 électeurs disposant de 1.242.732 suffrages, soit à peu près 158 voix pour cent électeurs. La différence, on le voit, est bien mince et ne constitue par une objection sérieuse contre un régime fondé d'ailleurs sur des bases solides.

Mais, dit-on encore, ce n'est pas l'ensemble du pays seulement qu'il faut considérer; il faut voir les différences considérables qui séparent, dans une même circonscription, les cantons urbains et les faubourgs suburbains d'avec les cantons ruraux. Dans l'arrondissement de Bruxelles, cent électeurs du canton de Molembeek n'ont que 135 voix, tandis que cent électeurs de Vilvorde auront droit à 160 suffrages[1]. Les mêmes inégalités se retrou-

(1) D'après les renseignements statistiques fournis par le Gouvernement, il y aurait eu en 1897-98 dans le canton de Vilvorde 6.317 électeurs disposant de 12.015 voix, soit 190 suffrages pour 100 électeurs. Mais les mêmes renseignements officiels indiquent en 1900-1901 pour le même canton 7.758 électeurs ayant ensemble 12.468 voix, soit 160 voix pour 100 électeurs. Il y aurait donc eu une augmentation de

vent dans tous les arrondissements qui contiennent une grande ville : à Gand (138 voix pour cent électeurs à Gand, 150 à Loochristy), à Liège (137 voix pour cent électeurs à Seraing, 159 à Daelhem).

Ces inégalités, rarement aussi accentuées, trouvent leur justification dans cette considération que la loi ne peut pas, pour maintenir entre les diverses parties du territoire une égalité électorale qu'aucune raison n'exige d'ailleurs absolument, méconnaître et omettre les garanties qu'elle est en droit de demander à l'électeur. Les grandes agglomérations, les faubourgs suburbains surtout, ont moins de votes proportionnellement que les autres parties du pays. C'est un fait hautement légitime et désirable : c'est là, en effet, que s'accumulent les populations les moins aptes à l'exercice des droits politiques, celles que leur inhabileté, parfois aussi leurs défauts et leurs vices maintiennent dans une situation inférieure, celles qui donneront en général le vote le moins éclairé et le plus passionné. C'est un fait fatal d'ailleurs, et le suffrage universel maintiendrait lui-même une inégalité à leur détriment : c'est là, plus que partout ailleurs, que se rencontreraient les exclus et les indignes de toute catégorie.

Cette prépondérance des campagnes constitue

1.441 électeurs et de 453 voix seulement. C'est là un fait inexplicable. Il est plus que vraisemblable qu'il y a eu en 1897-98 une erreur commise dans l'addition des chiffres et qu'il faut lire pour cette année 7.317 électeurs.

l'une des meilleures garanties de sécurité sociale, et elle est si bien sentie que dans les grands pays qui nous entourent et qui ont proclamé le suffrage universel, on l'a recherchée et obtenue d'une manière plus marquée que chez nous. Le moyen sans doute est différent : ce n'est point par le vote plural, c'est par l'inégalité des circonscriptions électorales que l'on assure aux populations rurales une influence particulière dans la direction des affaires du pays. En Allemagne, les circonscriptions élisant chacune un député ont été délimitées, il y a trente ans et plus, sur la base approximative de 100.000 habitants. Depuis cette époque les circonscriptions rurales sont restées stationnaires ou ont vu leur population diminuer; les districts urbains et industriels se sont accrus dans des proportions inconnues dans les autres pays d'Europe. Et cependant aucun changement n'a été apporté aux circonscriptions électorales, et les districts urbains et industriels comptent aujourd'hui souvent de 300.000 à 500.000 habitants et n'élisent toujours qu'un seul député, tout comme les 80.000 ou 90.000 habitants des districts ruraux.

En France, la prédominance des campagnes est tout aussi bien assurée, et cela par le principe même qui sert de base à la répartition des sièges : tout arrondissement a droit à un député par 100.000 habitants ou par fraction, si minime soit-elle, de 100.000 habitants. Les 15.000 habitants de Barcelonnette, les 18.000 de Sisteron ont un député; Lille avec environ 800.000 habitants n'aura

que huit députés. C'est, on le voit, l'inégalité la plus complète au profit des petits et des moyens arrondissements. Est-ce que dans la composition du Parlement les trois ou quatre mille électeurs de ces petits arrondissements n'ont pas une influence plus que triple de celle des vingt ou vingt-cinq mille électeurs des circonscriptions populeuses du Nord? Et ces inégalités ne sont point un fait exceptionnel. La France continentale, qui compte 38 millions et demi d'habitants, élit 570 députés; les 185 sièges qui représentent l'excédent sur la proportion d'un député par 100.000 habitants, sont répartis pour les quatre cinquièmes au moins au profit des circonscriptions rurales(1).



Mais une objection reste encore, celle qui sans aucun doute donne au vote plural ses adversaires les plus nombreux et les plus décidés. Le vote plural dit-on, avantage injustement un parti au détriment des autres; il fausse la représentation nationale, il méconnaît la volonté du peuple, il assure le gouvernement à une minorité en foulant aux pieds les droit de la majorité! Le vote plural, clament les socialistes, c'est l'écrasement des partis démocrati-

(1) En 1889, les six départements les plus peuplés de la France comprenant ensemble 8.192.442 habitants élisaient 107 députés, soit en moyenne 1 député par 76.500 habitants. Les 15 départements les moins populeux comprenant ensemble 3.256.337 habitants élisaient 61 députés, soit 1 député par 51.500 habitants.

ques au profit des partis conservateurs. Le vote plural, disent les libéraux, sacrifie injustement notre parti au profit tantôt de la démocratie ouvrière, tantôt des masses rurales inféodées au parti catholique. Le vote rural, répètent les uns et les autres, c'est le vote clérical.

Nous serions des premiers à repousser et à combattre avec énergie tout système électoral qui combinerait des restrictions au droit de suffrage dans le but de favoriser un parti déterminé : la lutte électorale doit se faire avec des armes loyales. Mais nous ne croyons pas qu'il suffise d'alléguer, ni même de prouver, que telle ou telle disposition de la loi avantage un parti, ou nuit à tel autre, pour la faire rejeter impitoyablement, si d'ailleurs cette disposition ne fait qu'établir des garanties et poser des conditions inspirées par le souci des intérêts de l'État. Supposons le suffrage universel pur et simple à vingt et un ans établi dans un pays. Un parti réclame l'abaissement de l'électorat à dix-huit ans, sous prétexte que cette limite de l'âge lui est préjudiciable. Un autre exige la suppression des cas d'indignité, parce qu'il compte parmi les citoyens exclus de nombreux adhérents. Un groupe militariste réclame le droit de vote pour les soldats. Le parlement devra-t-il s'empresser de faire droit à de pareilles requêtes? Une association politique préconise le suffrage des femmes, elle prétend que c'est commettre une injustice, une fraude à son égard que de leur refuser l'électorat, parce que cette restriction la prive de la plus grande partie

des suffrages qu'elle espère rallier à son programme. L'électorat des femmes est, sans doute, une question qui mérite d'être discutée; mais qui dira qu'un argument de ce genre doit en emporter la solution?

Ainsi le parti socialiste prétend que le double et le triple vote lui sont préjudiciables, parce qu'il recrute ses principales forces dans les groupes d'électeu rs à une voix; il se plaint du recul de la limite d'âge jusque vingt-cinq ans, qui écarte des urnes les jeunes gens qui adhèrent en foule à ses idées. A cela nous répondons que l'âge de l'électorat a été reporté à vingt-cinq ans, afin d'obtenir des votes plus expérimentés, moins passionnés, plus réfléchis; que le double et le triple vote ont été concédés aux groupes des citoyens qui donnaient des garanties particulières de maturité, d'expérience et de réflexion. Par la nature et par la forme de ses revendications, le parti socialiste s'adresse avant tout à ces passions antisociales qui menacent la paix intérieure, la sécurité de l'État, la marche régulière du gouvernement. La loi ne doit pas pour cela lui prêter son assistance. Elle ne doit pas, parce qu'un groupe politique y a intérêt, abattre toutes les garanties qu'elle a établies pour la sauvegarde des intérêts généraux de la nation, ni abaisser l'influence électorale des hommes d'ordre et de raison, au profit des exaltés, dominés par la haine ou l'envie.

Mais voici, à en croire certains, une autre victime du vote plural : le parti libéral. Ne le voyez-

vous pas sortir vaincu des luttes électorales, écrasé entre le vote du père de famille qui favorise les masses ouvrières industrielles et le vote du propriétaire qui avantage les populations des campagnes?

Voilà certes l'un des plus beaux exemples de l'aveuglement de l'esprit de parti. Sans doute, de 1894 jusqu'en 1900, le parti libéral n'avait pu conserver que quelques sièges à la Chambre; mais était-ce la faute du vote plural, ou du régime majoritaire? Et qui s'imagine, par exemple, que si en 1893 on avait inscrit le suffrage universel pur et simple dans la Constitution, le parti libéral aurait pu fêter ses victoires à chaque nouvelle consultation de ce corps électoral? Sans doute, il est facile de montrer que dans tel arrondissement, comme Gand, il y a d'une manière absolue plus de votes supplémentaires catholiques que libéraux; mais pour que le système plural fût juste et équitable, faudrait-il qu'il donnât exactement le même nombre de suffrages supplémentaires à chacun des partis, lorsque l'un d'eux compte au moins deux fois autant d'adhérents que l'autre? Sans doute, nombreux sont les ouvriers industriels et les paysans qui jouissent de la seconde voix du père de famille, ou aussi du vote supplémentaire attaché à la propriété; mais la bourgeoisie libérale en est-elle privée, et qui osera prétendre que la proportion des exclus est plus forte dans ces classes bourgeoises qui constituent la principale force du parti libéral, que dans les classes ouvrières ou campa-

gnardes? Pour prétendre que le parti libéral est sacrifié par le vote plural, que le suffrage universel lui serait plus avantageux, il faut aller jusqu'à dire qu'il recrute ses partisans dans une proportion plus forte que chacun des autres partis, parmi les travailleurs « unskilled » des grandes villes ou les ouvriers agricoles.

La vérité est, bien au contraire, qu'aucun parti n'est avantagé par le vote plural comme le parti libéral. « Comme force, écrivait un abonné de la « *Flandre libérale*, le 23 juillet 1900, le libéralisme « n'existe ni dans les campagnes flamandes, ni « dans la classe ouvrière ; il existe dans la classe « moyenne des grandes villes, dans les classes « moyennes de quelques campagnes wallonnes. » C'est là un fait indéniable, et le même abonné continuait sa démonstration par cette constatation tout aussi évidente : « Sur cent électeurs appartenant « aux classes moyennes et cent électeurs appartenant « nant aux classes laborieuses, neuf fois sur dix, « sinon dix fois sur dix, les premiers disposent de « plus de voix que les autres. » Et nous comprenons fort bien la conclusion que donnait quelques jours après la *Liberté* : « Il faut une singulière dose d'op- « timisme pour croire qu'une revision dans le sens « socialiste laisserait entière la situation du parti « libéral. »

Que dire de cette allégation que le vote plural donne le gouvernement à la minorité? C'est là une pure affirmation que rien ne prouve. Et si la majorité n'est pas à droite, appartient-elle par-

hasard à la gauche libérale, ou les socialistes peuvent-ils la revendiquer pour eux? Sans doute, le vote plural dans certains arrondissements diminue la force du parti socialiste ; mais, par contre, il augmente incontestablement la puissance d'un autre parti d'opposition. Le parti catholique est certainement celui dont la force est la moins modifiée par le régime plural, parce qu'il se recrute dans toutes les classes sociales; il possède dans l'aristocratie, dans la bourgeoisie des villes, dans les classes moyennes des campagnes des adhérents nombreux ; mais il pénètre bien plus que le libéralisme dans les classes ouvrières, et n'est-ce pas dans les populations rurales de la Flandre, fort peu avantagées par le vote plural, qu'il trouve son principal appui?

Bien loin de donner au parti catholique une majorité factice dans le pays, nous avons même la conviction que le vote plural diminue plutôt sa force véritable et que, sous un régime de suffrage universel pur et simple, la proportion des suffrages qu'il recueille serait augmentée. Il est en effet curieux de constater que si on groupe les arrondissements en se basant sur la quotité des voix recueillies par le parti conservateur, aux élections de 1900, comparée au nombre de suffrages obtenus par les autres partis, plus s'accroît cette quotité, plus s'abaisse la proportion des voix plurales.

Les arrondissements dans lesquels le parti conservateur a obtenu :

une majorité de plus des 3/4 des voix, ont en moyenne (1),	147,98	voix pour	100 électeu
une majorité de moins des 3/4 et de plus des 3/5, ont en moyenne (2),	150,09	—	—
une majorité de moins des 3/5, ont en moyenne (3),	152,48	—	—
une minorité de plus des 2/5, ont en moyenne (4),	157,47	—	—
une minorité de moins des 2/5, et de plus d'un tiers (5),	158,03	—	—
une minorité de moins d'un tiers (6),	160,11	—	—

⁂

La suppression du vote plural ne semble donc pas devoir modifier la situation générale partis au point de vue de la direction des affai La droite conserverait sa grande prépondéran tout au plus verrait-on une modification se produ dans les forces respectives des deux groupes d' position; le parti socialiste gagnerait peut-ê quelque terrain au détriment de l'élément mod du parti libéral.

Mais il faut se placer à un point de vue p élevé. Résoudre des questions primordiales com celle-là en se guidant exclusivement sur l'int momentané d'un parti, serait agir en politicie

(1) Turnhout, Thielt-Roulers, Saint-Nicolas, Hasselt, Ton Maeseyck.

(2) Malines, Bruges, Furnes-Dixmude-Ostende, Courtrai, Y Alost, Termonde.

(3) Anvers, Louvain, Gand-Eecloo, Audenarde, Arlon-Mar Bastogne, Neufchâteau-Virton.

(4) Bruxelles, Nivelles, Tournai-Ath, Namur, Dinant-Philippe

(5) Soignies, Thuin, Huy-Waremme, Verviers.

(6) Charleroi, Mons, Liège.

courte vue. L'homme d'État cherche dans la considération des intérêts généraux et permanents de la nation, les bases de sa décision.

L'introduction du suffrage universel aurait-elle pour effet d'accroître la prospérité matérielle et morale du pays, de contribuer au maintien de l'ordre, de la sécurité sociale, de pousser à la conciliation et à l'harmonie de tous les intérêts particuliers, d'assurer un meilleur choix des députés, de donner à la nation un Parlement et un Gouvernement plus capables de remplir leur mission difficile et complexe? Nous ne le croyons pas : l'expérience nous montre que tout élu tend invinciblement à descendre au niveau des préjugés, des passions et des aspirations du groupe qui le nomme, et que plus s'abaisse la capacité politique du corps électoral, plus s'accentue ce rapprochement entre l'électeur et l'élu. Si vous introduisez dans le régime électoral une réforme qui augmente l'influence des groupes les moins éclairés, les plus violents et les moins tolérants de la nation, pouvez-vous espérer trouver dans les nouveaux élus une meilleure compréhension des intérêts généraux du pays, plus de calme et d'esprit conciliateur, moins d'intransigeance dans la défense des aspirations particulières de leur groupe et de leur classe? Chaque parti pour conserver les votes de ces électeurs passionnés et ignorants, attachés exclusivement à une idée ou à une aspiration spéciale, devra se montrer aussi intransigeant qu'eux-mêmes, et, sacrifiant toute autre considération, faire prévaloir leurs

intérêts particuliers sur le bien général de la nation.

Cette prépondérance d'éléments aussi indisciplinés que fermement attachés à leurs préjugés n'aurait pas seulement pour résultat de renforcer les partis extrêmes et de faire oublier aux autres les nécessités gouvernementales et les traditions politiques; elle aurait encore sur leur organisation les plus funestes effets. Le choc des intérêts particuliers et des rivalités personnelles ou locales produirait au sein de chacun d'eux des divergences et des animosités irréconciliables. La violence et l'âpreté des passions politiques surexcitées creuserait encore davantage le fossé qui sépare les divers groupes et les différentes classes. Tout cela serait-il vraiment de nature à faciliter la tâche du Gouvernement, à amener l'harmonie, l'accord et la paix dans la société?

Lorsqu'un régime électoral est assez large pour permettre à toutes les classes d'exercer dans la gestion des affaires publiques une part sérieuse d'influence, toute réforme tendant à diminuer la puissance des électeurs qui offrent les meilleures garanties d'expérience et de calme, aboutit fatalement à abaisser le niveau parlementaire, à sacrifier la sauvegarde des intérêts généraux et permanents de la nation à la satisfaction des préjugés et des passions d'un parti ou d'une classe, à accentuer les divergences et les animosités entre les partis, à compromettre enfin la marche du gouvernement, l'harmonie et la paix entre les citoyens.

LE

VOTE OBLIGATOIRE

De toutes les réformes proposées à l'organisation du droit de suffrage, il n'en est peut-être pas dont la première énonciation suscite chez l'auditeur non prévenu une opposition aussi spontanée, un étonnement aussi profond. C'est qu'il n'y en a pas en effet qui contredise aussi nettement, aussi directement le préjugé si fortement ancré dans l'âme populaire : l'électorat est un droit, un privilège du citoyen. Cependant il arrive bien souvent que cette première impression s'efface dès que la question est sérieusement agitée. L'idée du vote obligatoire a gagné rapidement durant ces dernières années de nombreux partisans dans tous les pays, dans toutes les écoles, dans tous les partis. Cela tient d'abord à ce que chacun aperçoit facilement ce qu'elle présente de juste, de légitime et de fondé, mais surtout à ce fait que si elle froisse des préjugés fort répandus, elle ne favorise aucune tendance et ne porte préjudice à aucun parti politique.

L'histoire de l'introduction du vote obligatoire dans la Constitution belge nous montrera comment cette mesure accueillie d'abord avec réserve et même avec une certaine défiance, finit par conquérir sur les bancs les plus opposés du Parlement, comme dans la presse et dans l'opinion publique, l'adhésion de tous ceux que n'hypnotisait pas le prestige du mot de liberté et la peur de la contrainte.

I. — Comment l'Obligation du Vote a été introduite dans la Constitution belge.

Lorsqu'au cours des premières discussions soulevées par la revision de la Constitution, M. Beernaert, faisant sienne une idée qui avait été préconisée dans certains groupes de la droite sénatoriale, proposa d'établir l'obligation du vote, beaucoup ne voulurent voir dans cette réforme qu'une nouveauté hardie, inattendue et qui n'avait aucune chance de passer dans la pratique. Cependant la question avait déjà été discutée au Parlement belge et figurait même au programme d'un de nos partis politiques. En 1858 déjà, M. de Decker, l'un des chefs de la droite, avait, au cours d'une discussion sur les fraudes électorales, émis l'avis qu'il conviendrait d'assimiler les électeurs aux jurés, de leur accorder une indemnité — à cette époque les élections se faisaient au chef-lieu d'arrondissement et de nombreux électeurs devaient pour se rendre au scrutin faire un voyage

coûteux — et de leur imposer l'obligation de voter. En 1865 la question du vote obligatoire avait été de nouveau soulevée au sein d'une section centrale nommée par la Chambre des représentants pour étudier les mesures à prendre en vue de réprimer les fraudes électorales. La section, comme nous l'apprend le rapport de M. Crombez, fut unanime à repousser l'idée de l'obligation du vote, mais elle avait été guidée surtout par une pensée d'opportunité. Chacun pouvait constater alors que dans tout arrondissement où il y avait lutte sérieuse, tous les électeurs valides se rendaient au scrutin. La question du vote obligatoire n'était d'ailleurs envisagée, à cette époque, qu'au point de vue des actes de pression et d'intimidation. Nul ne craignait la multiplication dangereuse des abstentions volontaires, dues à l'indifférence ou à la négligence ; mais certains préconisaient l'obligation légale du vote, afin d'empêcher les hommes influents d'abuser de leur situation pour retenir loin du scrutin les électeurs placés sous leur dépendance.

En 1887, le parti progressiste, dont certains chefs aimaient à chercher leurs conceptions politiques dans les institutions des cantons suisses, avait inscrit le vote obligatoire dans son programme. Cependant, perdue au milieu d'autres réformes plus « radicales » et plus frappantes, celle-ci avait passé à peu près inaperçue.

Durant la première partie de la procédure revisionniste, en 1891 et 1892 la question du vote

obligatoire n'avait été discutée par les membres du Parlement que dans des conversations privées; elle n'avait fait l'objet d'aucune délibération des Chambres, ni même des commissions. Le 31 décembre 1892 dans sa lettre à la section centrale de la Chambre, M. Beernaert la fit figurer au nombre des réformes qu'il proposait d'introduire dans les nouveaux textes constitutionnels. L'accueil de la section centrale de la Chambre fut peu encourageant : le principe de l'obligation du vote fut rejeté par 7 voix, contre 7 et 3 abstentions, le 28 janvier 1893. La section centrale du Sénat, au contraire, l'adoptait par 15 voix contre 1. Il semble, d'ailleurs, que la majorité de la section de la Chambre était sympathique à l'idée du vote obligatoire, mais qu'elle jugeait plus prudent de laisser à la loi ordinaire le soin d'introduire une réforme aussi nouvelle et dont l'organisation semblait offrir certaines difficultés.

Les discussions publiques sur le principe de l'obligation du vote s'ouvrirent le 31 mai 1893 par un discours de M. Beernaert. Celui-ci avait déjà dans la délibération générale sur la revision de la Constitution fait un exposé sommaire de ses arguments et MM. Woeste et Van der Kindere avaient immédiatement protesté contre cette nouvelle « atteinte à la liberté », contre cette nouvelle « extension de l'obligatoire ». M. Beernaert commençait par rappeler que le suffrage est une fonction, un devoir au moins autant qu'un droit, et cette fonction, ajoutait-il, l'intérêt social exige qu'elle soit

exercée. « Le régime parlementaire repose sur la « volonté nationale, exprimée par ceux qui sont « appelés à exercer ce droit. Mais pour que la loi « soit l'expression de la volonté nationale, pour que « ceux qui ont à la faire la représentent exactement, « il faut que cette volonté s'exprime, qu'elle se « manifeste, qu'elle soit connue, et évidemment « elle ne l'est pas, si les électeurs négligent de se « rendre au scrutin. Non seulement alors la « volonté nationale n'est pas connue, mais de trop « nombreuses abstentions peuvent en fausser l'ex- « pression en déplaçant la majorité. (1) »

Ces dangers de l'abstention s'accentuent à mesure que le droit de suffrage se généralise. A raison même du grand nombre des électeurs, beaucoup sont tentés de se dire : à quoi bon voter? que peut faire ma voix? Et d'ordinaire « ce sont les éléments les « plus conservateurs, dans le sens large du terme « qui s'abstiennent, ce sont de braves gens, indif- « férents ou timides. Ils ne songent pas qu'en agis- « sant de la sorte, ils cèdent le haut du pavé aux « excessifs et aux violents qui eux n'ont jamais « besoin d'être poussés à se rendre au scrutin. »

Cette obligation du vote n'est pas une institution si extraordinaire et la loi nous offre un exemple tout à fait analogue. Le juré comme l'électeur participe à l'exercice d'un des grands pouvoirs de l'État. Il est rationnel, tout le monde l'admet, d'obliger le citoyen désigné par la loi, à donner son

(1) *Annales parlementaires. Chambre*, 1892-93, pp. 1539-1542.

concours pour assurer l'exécution de la loi. Pourquoi ne le serait-il pas de le forcer à prendre la part qui lui revient dans l'élaboration de la loi?

Passant ensuite aux objections, M. Beernaert repoussait d'abord le reproche de porter atteinte à la liberté des citoyens : « Il me paraît, disait-il, « que c'est là résoudre la question par la question. « La liberté ne peut consister à s'affranchir de « son devoir. »

Quant à l'opportunité d'une telle mesure, s'il était vrai de dire qu'à raison de l'organisation puissante des partis et de la vivacité des luttes politiques en Belgique, les abstentions n'avaient pas atteint un degré excessif sous le régime censitaire, nul ne pouvait prétendre que cette situation perdurerait avec le suffrage universel. L'exemple des pays voisins, la France, l'Italie, l'Espagne, doit nous faire craindre une extension dangereuse du nombre des abstentions.

M. Beernaert trouvait en face de lui deux groupes d'adversaires. Les uns, sympathiques à l'idée du vote obligatoire, voulaient réserver à la loi ordinaire le soin de l'établir et de la sanctionner. D'autres, au contraire, repoussaient le principe même, parce qu'il constituait une nouvelle restriction injustifiable à la liberté des citoyens : c'étaient d'ailleurs les mêmes adversaires que M. Beernaert avait eus à combattre à propos de chacune de ses propositions, à droite M. Woeste, à gauche presque tout le groupe doctrinaire, représenté surtout dans cette question par MM. Graux et Van der Kindere

La tâche qu'ils avaient entreprise, de montrer l'illégitimité de l'obligation du vote, n'était certes point facile. M. Woeste après avoir agité le monstre de « l'obligatoire qui nous presse, qui voudrait « nous étouffer », essayait pour répondre à l'argument d'analogie présenté par M. Beernaert d'établir des distinctions, d'ailleurs inconsistantes, entre les fonctions conférées et les fonctions acceptées, ou entre les fonctions politiques et les fonctions administratives. M. Graux, poussé par la logique de son opposition irréductible, voulait ne voir dans le suffrage qu'un droit personnel du citoyen. M. Van der Kindere soutenait que le citoyen a parfois le droit de s'abstenir, soit parce qu'aucun des candidats ne lui plaît, soit parce qu'il n'a pas d'opinion politique, soit parce qu'il a conscience de son incapacité de remplir son rôle d'électeur.

Mais ces adversaires de principe, sentant fort bien que leur argumentation trouvait peu d'écho sur les bancs de la Chambre, s'appuyaient principalement sur les difficultés d'application qu'ils grossissaient à plaisir, et bornaient finalement leurs efforts à faire écarter de la Constitution la solution de la question.

Dans la séance du 1er juin 1893, la Chambre des représentants adoptait le principe du vote obligatoire et son inscription dans la Constitution par 94 voix contre 38 et 2 abstentions. La majorité comprenait presque toute la droite, presque toute la gauche progressiste, quelques membres de la gau-

che doctrinaire. L'opposition était formée par la gauche doctrinaire, 9 membres de la droite et 3 progressistes.

Au Sénat le vote obligatoire ne rencontra aucun adversaire de principe : il fut adopté dans la séance du 12 juillet par 58 voix contre 1 et 2 abstentions. L'unique opposant, M. Montefiore-Lévi, avait déclaré dans la discussion que si le Gouvernement avait proposé une sanction reconnue bonne et possible sans contestation, il aurait été porté à voter l'obligation avec la sanction, même dans la Constitution.

II. — Comment la Loi électorale a sanctionné l'obligation du Vote.

Les adversaires du vote obligatoire avaient habilement insisté devant les Chambres constituantes sur les difficultés et, disaient-ils, les impossibilités devant lesquelles allait se heurter le législateur, lorsqu'il s'agirait d'établir et d'organiser la sanction de cette nouvelle règle. Quelles peines la loi peut-elle édicter contre les électeurs absents? L'emprisonnement apparaîtra comme une mesure vexatoire et odieuse pour une infraction que l'opinion publique s'obstinera à considérer comme anodine et excusable. L'amende, si elle est assez élevée, répugnera également aux mœurs et aux habitudes du peuple; minime, elle sera sans effet à l'égard du citoyen aisé dont l'abstention est particu-

lièrement redoutée, tandis qu'elle pèsera d'un poids trop lourd sur le pauvre. Les peines purement morales, la réprimande, l'affichage, seront de vaines parades, qui feront l'objet de la risée de tous et n'auront d'autre résultat que d'enseigner le mépris de la loi. La privation du droit électoral, qu'on ne peut appliquer qu'en cas de récidive, va vraiment à l'encontre du but poursuivi. Voici un électeur qui s'obstine à ne pas voter, pour le punir vous lui dites qu'à l'avenir il sera privé de ce droit qu'il persévère à ne pas exercer ; bien loin de se sentir puni, il sera tenté de vous adresser ses remerciements les plus sincères et les plus moqueurs. Ainsi, ou bien vous poserez des sanctions graves qui soulèveront l'opinion publique, ou bien vous établirez des sanctions légères qui ne produiront aucun effet sur l'esprit des citoyens. Dans l'un et l'autre cas vous serez incapables d'imposer le respect du principe imprudemment inscrit dans la Constitution.

Et devant quel juge allez-vous renvoyer ces foules d'abstentionnistes? La Constitution belge défère au jury le soin de juger tous les délits politiques, et certains adversaires du vote obligatoire soutenaient hardiment que cette expression désignant toute infraction quelconque, même les simples contraventions, l'absence au vote devait faire l'objet d'une poursuite en cour d'assises. Voit-on tout cet appareil solennel de la cour d'assises appliqué à ces grands coupables qui ont négligé, pour leurs affaires ou pour leurs plaisirs, de venir déposer

dans l'urne un bulletin de vote dont ils savaient l'inutilité? Quelle que soit d'ailleurs la juridiction devant laquelle vous les renvoyez, et ce ne peut être qu'une juridiction ordinaire, les abstentionnistes vont encombrer les prétoires périodiquement et suspendre chaque année d'élections le cours de la justice.

Le Gouvernement ne se laissa pas arrêter par ces objections dont quelques-unes avaient une apparence sérieuse. Ne fallait-il pas tenir compte de ce fait que la généralité des citoyens observe habituellement les ordres impératifs comme les défenses de la loi, sans s'inquiéter des peines dont celle-ci menace les infractions? Les uns, en effet, se conforment aux dispositions de la loi, parce que c'est la loi, les autres, parce qu'ils veulent éviter les ennuis et les tracas d'une poursuite en justice.

Dans le projet qu'il présenta aux Chambres, le Gouvernement voulut éviter avec soin toute mesure qui aurait pu paraître vexatoire, et cette pensée le guida dans l'organisation de la procédure et des poursuites, aussi bien que dans l'établissement des peines. Ses propositions furent acceptées, avec quelques modifications de détail, et complétées par la section centrale de la Chambre des représentants et par la Chambre elle-même. Elles furent adoptées sans opposition sérieuse après une très courte discussion. Les adversaires de l'obligation tentèrent cependant au second vote de soutenir que la seule juridiction constitutionnelle-

ment compétente pour juger les abstentionnistes était la cour d'assises.

La loi organise tout d'abord la procédure de la manière la plus simple et la moins coûteuse. Elle renvoie les électeurs qui se sont abstenus de se rendre au scrutin devant le juge de paix. Mais la loi veut éviter aussi les poursuites inutiles à l'égard des citoyens qui ont eu un motif légitime d'abstention. Les électeurs qui se sont trouvés dans l'impossibilité de se rendre au scrutin, peuvent faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix et y joignent éventuellement les justifications nécessaires. La loi n'a pas voulu énumérer les causes légitimes d'excuse; elle a laissé aux magistrats le soin d'apprécier dans chaque cas particulier la valeur des motifs invoqués. Il n'y a pas lieu à poursuite, si le juge de paix, d'accord avec l'officier du ministère public près le tribunal de simple police, trouve les excuses bien fondées. L'officier du ministère public dresse, dans les huit jours de la proclamation des élus, la liste des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont l'absence n'a pas été trouvée légitime. Les électeurs sont convoqués par simple avertissement devant le juge de paix, et celui-ci statue sans appel, le ministère public entendu. La loi a encore pris soin de faciliter l'opposition aux jugements rendus par défaut : la condamnation par défaut est sujette à opposition dans les six mois de la notification du jugement, et l'opposition peut se faire sans frais par simple déclaration à la maison communale.

Cette disposition a été introduite par un amendement déposé au cours de la seconde délibération de la Chambre, en faveur des ouvriers, nombreux surtout dans les Flandres, qui chaque année, quittent le pays pendant plusieurs mois pour aller faire à l'étranger les travaux de la moisson.

Cette procédure simple et rapide a parfaitement réussi; même dans les cantons les plus populeux les poursuites pour absence au vote, n'ont pas encombré les prétoires, ni retardé le cours régulier de la justice[1].

L'échelle des peines a été établie dans une pensée d'extrême modération. On serait tenté de croire que le législateur ne s'est pas montré assez sévère et qu'il a usé de trop de ménagements à l'égard des récidivistes. Cependant le nombre des électeurs poursuivis et condamnés est si minime, qu'il semble que des mesures répressives plus énergiques ne pourraient le réduire d'une manière sensible.

Une première absence non justifiée est punie suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende d'un à trois francs. Le Gouvernement avait proposé de fixer l'amende à un, deux

(1) Dans plus des trois quarts des cantons, il n'y a pas 100 poursuites, même les années où les élections législatives et provinciales coïncident. Les juges de paix des grandes villes n'ont guère à juger plus de 250 poursuites. A Liège nous trouvons cependant 1.366 poursuites en 1898, mais elles aboutissent à 1.035 acquittements, ce qui semble prouver que les magistrats liégeois n'ont pas suffisamment usé de la faculté d'abandonner les poursuites contre les électeurs dont l'absence était excusable.

ou trois francs d'après le nombre de voix dont disposait l'électeur. La Chambre a pensé qu'il fallait permettre au juge de tenir également compte du degré de culpabilité de l'abstentionniste. En cas de récidive dans les six ans l'amende nécessairement prononcée sera de trois à vingt-cinq francs. Mais ces amendes le fisc ne pourra guère les recouvrer contre les citoyens dépourvus de tout bien saisissable. La loi prend soin de défendre au juge de prononcer en cette matière des peines d'emprisonnement subsidiaire et il est bien certain que les agents de l'État n'iront pas jusqu'à tenter d'opérer une saisie sur les salaires de l'ouvrier.

En cas de seconde récidive dans les dix années la loi édicte encore la même amende et établit en outre une pénalité dont l'efficacité est, il faut bien le dire, tout à fait dérisoire. L'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son domicile. Pure formalité qui pourrait sans aucun inconvénient être supprimée. Qui prendra la peine d'aller prendre connaissance de ce tableau d' « incivisme », surtout dans les communes populeuses? Et dans l'état actuel des mœurs cet affichage n'entraînera pour l'abstentionniste invétéré aucune déconsidération. La jurisprudence établira sans doute à l'égard de cette seconde récidive une gradation plus effective de la peine, en réservant habituellement pour ce cas le taux maximum de l'amende.

Enfin si l'abstention se reproduit une quatrième

fois dans le délai de quinze années, les mêmes peines sont appliquées. Mais la loi en ajoute une autre plus grave et plus efficace qui est encourue de plein droit, et qui a le mérite d'être aussi fort adéquate à l'infraction qu'il s'agit de réprimer. L'électeur qui s'obstine ainsi à ne pas se rendre au scrutin, est rayé des listes électorales pour dix ans, et pendant tout ce délai, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du Gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales.

L'électeur n'encourt cette grave incapacité politique que s'il a systématiquement et régulièrement refusé de se rendre au scrutin. Il faut en effet pour cela que sans motif plausible il se soit abstenu de voter à quatre reprises différentes dans le délai de quinze années. Mais si l'on fait abstraction des cas de dissolution du Parlement, et des cas d'élection partielle — et les élections partielles seront dorénavant très rares, puisque la loi prévoit l'élection de députés et sénateurs suppléants, — au cours de ce délai les électeurs ne sont convoqués pour la nomination des membres de la législature que quatre fois dans les arrondissements où l'élection des sénateurs coïncide avec celle des députés, cinq ou six fois dans les autres. Les scrutins de ballottage sont supprimés depuis l'introduction de la représentation proportionnelle ; mais la loi promulguée sous le régime majoritaire avait pris soin de décider qu'on ne pouvait compter comme récidive l'absence au scrutin de ballottage de l'électeur absent au

premier tour de scrutin. Le juge devait sans doute prononcer pour cette seconde absence une amende nouvelle et distincte, mais dans les limites fixées pour la première infraction.

La loi a étendu l'obligation du vote et ces mêmes sanctions aux élections provinciales et communales. Mais elle a décidé qu'on ne pouvait envisager au point de vue de la récidive que les absences aux élections de même nature. Ainsi l'absence à une élection provinciale ou communale d'un électeur qui s'est déjà abstenu à une élection législative, ne le constituera pas en état de récidive.

A côté de ces mesures répressives, il nous faut également signaler les dispositions qui ont été prises pour faciliter à l'électeur l'exercice de son droit. La Constitution a posé elle-même le principe que le vote doit avoir lieu à la commune, mais elle a permis au législateur d'établir des exceptions. D'après l'article 138 de la loi électorale, les communes qui comptent moins de cent habitants, sont réunies à une ou deux communes contiguës appartenant au même arrondissement administratif et au même canton judiciaire et distantes de quatre kilomètres au plus ; cette disposition n'est appliquée qu'à trois communes seulement.

D'après une disposition introduite dans le Code électoral (art. 172 *bis*) par la loi du 11 juin 1896, les électeurs ne résidant plus au jour de l'élection dans la commune où ils sont inscrits sur les listes électorales, ont droit, pour se rendre au scrutin et pour le retour, au parcours gratuit sur les chemins

de fer de l'État, depuis la gare la plus voisine de leur résidence, jusqu'à la gare la plus proche du lieu où ils doivent exercer leur droit de vote.

La loi n'a autorisé, ni le vote par représentant, ni le vote par correspondance. Ce sont là des procédés que l'on a jugés incompatibles avec la garantie du secret du vote et la sauvegarde de la liberté de l'électeur.

III. — **Les Effets de l'obligation du Vote.**

Sous le régime censitaire, la Belgique occupait incontestablement le premier rang parmi les pays du continent au point de vue du coefficient des électeurs présents au vote. Ainsi aux élections générales de 1892 il n'y avait eu dans l'ensemble du pays que 16 0/0 d'abstentions et, dans les arrondissements où la lutte était vraiment sérieuse, le nombre des absents s'abaissait généralement jusqu'à 7 ou 8 0/0, parfois même encore davantage. Mais cela tenait à diverses causes dont l'influence allait être anéantie, ou considérablement diminuée, avec l'introduction du suffrage universel.

Dans un système de suffrage très restreint, chaque voix acquérait une importance que nul ne considérait comme négligeable; dans bon nombre d'arrondissements les partis étaient d'ailleurs de forces à peu près égales et le vainqueur ne l'emportait souvent qu'à une majorité très faible, quelques centaines ou quelques dizaines de voix. Dans

un pays comme la Belgique qui a la liberté et la pratique de l'association, les partis étaient puissamment organisés; les électeurs censitaires appartenant presque tous aux classes cultivées ou à la bourgeoisie, se faisaient une conviction politique, s'attachaient de cœur tout au moins à l'un ou à l'autre parti. Le nombre des indifférents, des ignorants et des sceptiques était très limité, et les associations politiques travaillaient sans relâche à maintenir l'ardeur de leurs adhérents. Ainsi le petit nombre des électeurs, le degré assez élevé de leur culture intellectuelle et de leur situation sociale, l'ardeur et l'intérêt des luttes électorales, l'organisation puissante des partis, tout concourait à amener au scrutin la grande majorité des citoyens qui avaient le droit d'y prendre part.

Mais devant les masses populaires laissées jusqu'alors en dehors de la vie politique, les partis se trouvaient privés de presque tout moyen d'influence. Combien parmi ces nouveaux électeurs n'y aurait-il pas d'indifférents ou d'ignorants? Et parmi les citoyens des classes élevées, combien ne seraient pas portés à croire que leurs votes dorénavant perdus dans l'énorme quantité des suffrages, n'allaient plus avoir aucun effet utile? On peut affirmer sans la moindre témérité que le nouveau régime électoral devait fatalement augmenter le nombre des abstentionnistes dans des proportions considérables.

La statistique nous montre que le principe de l'obligation du vote a eu les meilleurs résultats :

car il a encore fait tomber le nombre des abstentions et cela jusqu'à une proportion qu'on ne peut guère espérer voir s'abaisser. Les chiffres que nous fournissent les statistiques officielles, ne nous donnent pas des résultats absolument précis; elles nous renseignent, en effet, non par le nombre des électeurs absents et présents, mais par le chiffre des votes émis et des votes non émis. Nous pouvons croire cependant que les proportions relatives aux votes se maintiendraient à peu près égales par rapport aux électeurs. Sauf dans quelques arrondissements des Flandres où ce sont précisément les ouvriers les plus jeunes et les moins aisés qui se trouvent à l'étranger à l'époque des élections, il est vraisemblable que la même proportion d'absences se produit parmi les électeurs à une voix que parmi ceux qui ont deux ou trois suffrages.

Aux élections générales de 1894 (1) les électeurs inscrits disposaient de 1.811.758 suffrages, il y eut 1.713.941 votes émis et 97.817 non émis. Le nombre de ceux-ci était donc de 5,4 0/0.

Aux élections de 1896 pour le renouvellement de la moitié de la Chambre des représentants, sur 775.379 suffrages dont disposaient les électeurs inscrits, il y eut 717.107 votes émis, 58.272 non

(1) Nous devons faire abstraction ici des arrondissements dans lesquels il n'y a pas eu de lutte et où les candidats présentés furent proclamés élus sans scrutin : tels Eecloo en 1894, Turnhout en 1896, Eecloo et Hasselt en 1898. Nous devons écarter aussi certains arrondissements dans lesquels il a été impossible d'établir officiellement le nombre des votes émis, par suite des lacunes de certains procès-verbaux de dépouillement : tels Brûxelles et Tongres en 1894.

émis, soit 7,5 0/0. Il faut dire, pour expliquer cette augmentation, qu'en 1894 les partis avaient partout engagé officiellement la lutte et l'avaient menée vigoureusement, en vue tout au moins de connaître dans chaque arrondissement leurs forces sous le nouveau régime. En 1896 dans un certain nombre d'arrondissements flamands la lutte fut engagée, sans aucun espoir de succès, par de simples personnalités, alors que les associations politiques dont elles se réclamaient avaient décidé de s'abstenir.

Aux élections de 1898 pour le renouvellement de la seconde moitié de la Chambre il y eut 889.112 votes émis, 50.095 non émis sur un total de 939.207 suffrages inscrits. Le nombre des abstentions revenait donc à 5,3 0/0. La lutte avait été menée partout avec une ardeur sans pareille, les partis d'opposition faisaient un effort gigantesque pour renverser le Gouvernement.

Enfin aux élections générales de 1900, sur 2.270.502 suffrages inscrits, il y eut 2.134.937 votes émis et 134.613 votes non émis, soit 5,9 0/0. Ce résultat n'est pas aussi satisfaisant que celui de 1898; mais il est plutôt supérieur à celui de 1894. Cette année en effet les élections suivirent de près la confection des listes électorales et eurent lieu en octobre, époque à laquelle un grand nombre des ouvriers qui émigrent temporairement chaque année étaient déjà rentrés dans leurs foyers.

Cette émigration temporaire constitue l'une des principales causes d'abstention et son effet est très

sensible dans les arrondissements où elle se pratique. Ainsi aux élections de 1900, tandis que la moyenne des voix non émises est pour le pays de 5,9 0/0, nous la voyons monter jusque 12,8 0/0 à Audenarde, 10 0/0 à Alost, 8 0/0 à Ostende-Furnes-Dixmude, 7,7 0/0 à Termonde, 7,6 0/0 à Thielt-Roulers, c'est-à-dire, dans toute la partie du pays flamand qui compte un grand nombre de ces ouvriers qui remontent chaque année jusqu'au centre de la France pour faire les travaux de la moisson. Parmi les arrondissements wallons le chiffre des abstentions ne dépasse sensiblement la moyenne du pays qu'à Tournai-Ath, où il atteint 7,6 0/0, et c'est seulement dans cette partie du pays wallon que l'on rencontre ces émigrants temporaires. A Charleroi et à Soignies on a compté 6 0/0 de votes non émis, à Liège 5,9 0/0, tandis que dans tous les autres arrondissements wallons, le chiffre est inférieur à la moyenne; ces trois circonscriptions qui renferment de grands centres industriels comptent aussi une plus forte proportion d'habitants nomades. Dans le bassin houiller de Mons, où la population est plus stable, il n'y a plus eu que 5 0/0 d'abstentions.

Si nous écartons tous ces votes non émis à raison de l'éloignement de l'électeur au jour du scrutin, il reste cependant encore une proportion de 4 à 5 0/0 d'abstentions. Parmi celles-ci, il en est encore de parfaitement légitimes : citons seulement les cas de maladie, de vieillesse extrême, de voyage à l'étranger. Mais il y a surtout bon

nombre d'abstentions purement apparentes. Il ne faut pas oublier qu'au moment où se font les élections, vers la fin de mai, il y a environ dix mois que les listes électorales ont été dressées. Depuis cette époque des électeurs sont morts, d'autres ont perdu la jouissance de leurs droits politiques, soit parce qu'ils ont encouru des condamnations pénales, soit parce qu'ils ont été déclarés en faillite, ou pour d'autres raisons. Ainsi le nombre des abstentions voulues et inexcusables se réduit à presque rien.

Et c'est ce que nous montre la statistique des condamnations prononcées pour absence au vote. Il est vrai que nous n'avons à ce sujet de données sérieuses que pour les élections de 1898. Les renseignements transmis en 1895, 1896 et 1897 par les greffes des justices de paix confondaient dans une seule rubrique toutes les condamnations pour absence au vote, sans distinguer entre les élections législatives, provinciales ou communales; de plus, les condamnations à la réprimande ne faisant pas l'objet de mentions spéciales, certains greffiers les ont confondues avec les acquittements, les autres avec les condamnations à l'amende. Mais pour les élections législatives et provinciales de 1898 nous avons des renseignements précis et exacts, sinon complets.

En 1898 il y a eu, à raison d'absence aux élections législatives, 1.772 citoyens acquittés, 1.219 réprimandés, 1.189 condamnés à l'amende. Mais nous devons ajouter à ces chiffres ceux de l'année

1899 : car dans un certain nombre de cantons les poursuites n'étaient pas entièrement terminées au 31 décembre 1898. Il y a donc eu en 1899 : 849 acquittés, 231 réprimandés, 291 condamnés à l'amende. Soit en tout

5.551 poursuites
2.621 acquittements

2.930 condamnations, dont { 1.450 à la réprimande, 1.480 à l'amende.

Quelle proportion cela représente-t-il sur le nombre des électeurs convoqués? Ce n'est point chose facile à établir. Dans les données statistiques officielles nous remarquons un certain nombre de cantons dans lesquels il y a eu des élections législatives en 1898 et pour lesquels aucune condamnanation, ni aucune poursuite, n'est mentionnée, ni en 1898, ni en 1899. Nous devons évidemment faire abstraction de ces cantons dans nos calculs. Par contre, nous devons compter deux fois les électeurs des arrondissements dans lesquels il y a eu ballottage, puisque chaque absence donne lieu à une condamnation distincte. Nous devons ajouter encore les chiffres électoraux des arrondissements dans lesquels il y a eu en 1898 et 1899 des élections partielles, tout en faisant observer que pour ces dernières les poursuites n'étaient peut-être pas encore entièrement terminées. Nous trouvons ainsi un total de 1.058.165 convocations d'électeurs, ce qui représente moins de trois condamnations par mille électeurs, exactement 2,76 0/00.

Les électeurs semblent mettre un peu moins d'empressement à se rendre au scrutin, lorsqu'il s'agit de nommer les membres des conseils provinciaux. L'intérêt politique est, d'ailleurs, ici beaucoup moindre. Ainsi en 1894 dans les cantons où la lutte était engagée, sur 1.435.254 votes attribués par les listes électorales aux citoyens inscrits, il n'y eut que 1.328.637 suffrages émis, soit 92,5 0/0. En 1896 sur 860.035 suffrages inscrits, on ne compta que 785.561 votes émis, soit 91,3 0/0. Les résultats de 1898 et de 1900 ne sont pas encore connus. Mais nous voyons que pour les élections de 1898, il y a eu sur 5.133 citoyens poursuivis 1.787 réprimandés et 1.873 condamnés à l'amende. Le chiffre des condamnations et celui des réprimandes sont donc supérieurs à ceux qui se rapportent aux élections législatives, et cependant le nombre des électeurs convoqués a été certainement moindre, parce que d'une part, l'âge de l'électorat est dans ce cas relevé à 30 ans et que, d'autre part, dans beaucoup de cantons les sièges de conseillers provinciaux ne sont pas disputés.

Mais les électeurs manifestent un intérêt plus vif pour les élections communales. Ainsi aux élections de 1895 — les statistiques ne sont pas encore complètement dressées pour les élections de 1899 — dans les 2604 communes où l'on dut procéder à un scrutin, il y eut 934.735 électeurs présents sur 979.020 inscrits, soit seulement 4,52 0/0 d'abstentions. Il est à remarquer que la moyenne des abstentions était plus considérable dans les com-

munes importantes que dans les petites localités : dans les communes de plus de 5.000 habitants, elle s'élevait à 5,62 0/0, dans les communes de moins de 5.000 habitants elle s'abaissait à 3,61 0/0. Les élections communales ont lieu, d'ailleurs, à une époque plus favorable, à la fin d'octobre.

IV. — Le Vote obligatoire est une mesure légitime et opportune.

Le principe de l'obligation du vote a produit en Belgique des résultats si évidemment favorables que nul ne songe plus aujourd'hui à en contester la légitimité et l'opportunité. Sans doute les adversaires résolus de toute contrainte légale n'ont point abandonné leurs préventions; mais conscients de l'inutilité de toute protestation, ils taisent leurs regrets et s'abstiennent de combattre une institution aussi solidement établie dans l'organisation politique du pays.

Le vote obligatoire est une mesure parfaitement légitime, parce que, d'une part, l'électeur en votant n'exerce pas un droit purement personnel dont il peut user ou abuser au gré de ses désirs ou de ses caprices, mais remplit un véritable devoir, une fonction sociale ; parce que, d'autre part, en s'abstenant, il risque de porter atteinte aux plus hauts intérêts de la société politique dont il fait partie, d'entraver ou de fausser la marche régulière du gouvernement de l'État. C'est aussi une

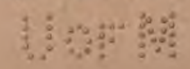
mesure opportune et dont la nécessité s'imposera dans tous les pays, parce que l'absentéisme politique est un mal qui va se développant sans cesse dans les nations démocratiques et que l'obligation légale pourra seule l'enrayer efficacement.

°°°

Nous avons déjà montré plus haut, à propos du vote plural, que le droit de suffrage n'est pas pour le citoyen un simple droit analogue aux droits privés et dont il use au mieux de ses intérêts personnels; c'est bien plutôt un devoir, une fonction dont il doit s'acquitter pour le bien de la communauté politique.

Soit, objectent certains adversaires, le citoyen a le devoir de voter et de bien voter. Mais c'est pour lui un devoir moral dont il ne doit compte à personne, et qu'on ne peut transformer en obligation légale, sans porter atteinte à la liberté de l'individu, sans étendre outre mesure le domaine de la contrainte.

Cependant la liberté ne consiste pas, nous semble-t-il, dans la faculté de s'affranchir de ses devoirs. Sans doute la loi civile n'érige pas en délit toute violation des devoirs imposés aux individus par la loi morale; elle s'abstient notamment d'intervenir toutes les fois que l'inobservation d'un devoir ne peut porter préjudice qu'au coupable lui-même. Mais lorsqu'il s'agit de ces devoirs imposés aux citoyens dans l'intérêt des tiers, ou dans l'in-



térêt de tous, la loi ne peut-elle pas, ne doit-elle pas en sanctionner le respect? Pourra-t-on l'accuser d'attenter à la liberté de l'individu, lorsqu'elle entreprendra d'empêcher celui-ci de léser les droits de ses semblables ou les intérêts légitimes de l'État?

Eh bien! l'électeur qui s'abstient ne fait pas que négliger la défense de ses droits, de ses convictions ou de ses besoins personnels. Son abstention, comme son vote, a sa répercussion fatale sur la direction politique du gouvernement, sur les droits et les intérêts des autres citoyens; elle risque de nuire à la société tout entière et à chacun de ses membres.

Il est bien vrai que l'abstention d'un seul électeur ne produira qu'un effet fort peu appréciable; mais si le nombre des abstentionnistes s'accroît, si une fraction considérable des citoyens néglige d'exercer son droit de vote, c'est le régime représentatif lui-même qui se trouve sapé dans sa base, ébranlé dans ses fondements. Ce régime repose en effet sur le principe que la loi est l'expression de la volonté nationale, que tous les pouvoirs émanent de la nation. Il faut donc, de toute nécessité, que cette volonté s'exprime avec une netteté, une certitude incontestable, que la nation même et non pas une simple fraction intervienne dans la constitution des pouvoirs. Si une partie notable du corps électoral este à l'écart du scrutin, la volonté nationale risque d'être faussée dans son expression, la majorité parlementaire ne représentera peut-

être qu'une minorité dans le pays. Est-il encore permis de parler de régime représentatif, de gouvernement populaire, lorsqu'une minorité dicte ses volontés, impose ses lois, gouverne et administre au nom de la nation ?

Mais c'est-là, dira-t-on, pousser le tableau trop au noir. Comment pouvez-vous dire que c'est une minorité qui gouverne, puisque les abstentionnistes n'ont pas fait connaître leur avis? — Sans doute, l'expression de la volonté nationale ne sera pas nécessairement faussée, à raison de l'absence d'un nombre considérable d'électeurs ; mais tout au moins les partis vaincus pourront le croire et le prétendre. Cette volonté nationale restera incertaine, douteuse, contestable. Cela ne suffira-t-il pas à porter une grave atteinte au prestige, à l'autorité nécessaires du Parlement et du Gouvernement? Les minorités issues de scrutins incomplets auront ainsi un prétexte facile, pour refuser de reconnaître à la majorité son droit de gouverner, pour la représenter comme une usurpatrice. Souvent même elles se feront illusion et se laisseront engager dans des menées révolutionnaires, ou des intrigues dangereuses pour la paix publique.

« Le danger, fait observer avec beaucoup de « raison M. Moreau, est encore ailleurs. Les abs- « tentionnistes forment une masse obscure, incon- « nue, au sujet de laquelle la politique, qui est « l'art de prévoir, n'est en possession d'aucun « pronostic sûr. Cette masse peut entrer brusque- « ment en scène sous l'influence d'une excitation

« quelconque, renverser la majorité, abattre le « gouvernement, agir en somme à la façon des « ouragans et des catastrophes, sauf à retomber « aussitôt après dans l'indifférence et l'inertie. Un « bon gouvernement, un gouvernement national, « représentatif, devrait être à l'abri de pareils « hasards. La garantie ne peut venir que du vote « régulier de tous les électeurs. Le déplacement « de la majorité, s'il se produit, aura alors été « prévu, annoncé, préparé; la transmission du « pouvoir s'y fera paisiblement; il y aura évolution « normale et non pas révolution (1) ».

Remarquons encore que l'abstention dans les sociétés démocratiques tend à se développer surtout parmi les meilleurs éléments du corps électoral. Lorsqu'arrive le jour du scrutin, ce ne sont point les hommes violents, aux opinions extrêmes, qui s'abstiennent. « Pour ceux-là la politique est une « passion : ils tiennent à leur droit et l'exercent; « ni le froid, ni le chaud, ni affaire, ni plaisir, « rien ne les empêchera de voter (2). » Mais les citoyens d'opinion modérée et réfléchie, qui jugent plus froidement les questions politiques, trouvant dans les programmes des divers partis des exagérations, des prétentions qu'ils jugent inadmissibles, ne veulent point se prononcer entre des candidats dont aucun ne leur agrée parfaitement. D'un autre côté, les esprits cultivés sont

(1) Moreau, *Le vote obligatoire* dans la *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. VII, p. 40.
(2) P. Laffitte, *Lettre d'un parlementaire*, p. 152.

portés à se laisser rebuter par les excès de langage et les excitations passionnées qui accompagnent les luttes électorales. Les uns et les autres considérant le peu de poids de leur suffrage, noyé dans la masse des votes populaires, sont tentés de se dire : A quoi bon voter ? Ma voix ne pourra rien changer au résultat. Et la mode arrive même dans les classes élevées à faire de l'absence au vote une sorte d'obligation de bon ton.

Quelle coupable indifférence et quels tristes résultats produit cette masse d'abstentions dont chacune apparaissait à son auteur comme dépourvue de tout effet ! Le citoyen qui n'exerce plus son droit de suffrage, ne tarde pas à se tenir en dehors de la vie politique, à rester indifférent et sceptique au milieu des luttes où se jouent les destinées du pays. Sans doute il a bien ses idées et ses convictions sur la direction qu'il conviendrait de donner au gouvernement; mais par découragement ou par dédain, il néglige de les défendre ou de les faire valoir. Ainsi les esprits cultivés et modérés abandonnent peu à peu aux ignorants et aux impulsifs, aux intrigants et aux exaltés l'influence qu'ils devraient exercer au sein des associations politiques, auprès des masses populaires et dans le Parlement. Et leur abstention même et leur indifférence ont pour premier résultat d'aggraver encore ces maux dont ils se plaignent : les revendications utopiques des programmes politiques, l'intransigeance des partis, les violences et les excès des luttes électorales et des débats parlementaires.

Mais, objectent certains conservateurs qui n'aiment pas les changements apportés à leurs conceptions, qu'importe que le suffrage constitue une fonction! La loi n'érige pas en obligations légales l'exercice de toutes les fonctions qu'elle institue; elle laisse au contraire toujours libre, sous le seul contrôle de l'opinion publique l'exercice des fonctions politiques, et elle doit se montrer particulièrement respectueuse de la liberté privée, lorsqu'il s'agit de fonctions qui, comme le suffrage, sont en même temps des droits pour les citoyens.

Cependant il est dans presque tous les pays constitutionnels une autre fonction qui est aussi de nature politique, qui constitue également un droit pour les citoyens, et dont l'exercice est érigé partout en obligation légale : le juré qui ne se rend pas à l'audience de la cour d'assises, sans motif légitime d'excuse, est puni d'une forte amende. Cette fonction de juger ses pairs n'a-t-elle pas été la première sauvegarde de la liberté individuelle arrachée à l'absolutisme royal? Pendant des siècles elle fut aussi considérée avant tout comme un droit et un droit précieux. Aujourd'hui que la liberté trouve d'autres garanties plus efficaces, le citoyen chargé momentanément d'exercer cette fonction au profit de la généralité, voit en elle une corvée désagréable plutôt qu'un privilège enviable. Aussi la loi, craignant que les ennuis et les embarras très réels et très sensibles qui s'attachent aux fonctions de juré ne fassent oublier aux citoyens qui en sont chargés, les garanties et les

ienfaits que l'institution du jury assure à toute a nation, les a-t-elle rendues obligatoires, parce qu'à défaut d'un précepte impératif, muni d'une bonne sanction, elles auraient été désertées.

Au fond dans tous les pays, la loi laisse pleine liberté aux citoyens pour l'exercice des fonctions qu'elle est certaine de voir remplir volontairement. Aucune disposition en France, ni en Belgique, n'oblige les citoyens à accepter un mandat électif, ni une fonction salariée, soit dans l'administration centrale, soit dans les administrations locales. Mais partout une sanction légale rend obligatoires toutes les fonctions qui risquent de rester sans titulaires, si elles sont laissées à la libre initiative des citoyens : ainsi lorsque dans un État existent, comme en Angleterre ou en Prusse, des fonctions non rétribuées, qui exigent plus de dévouement et d'activité qu'elles ne rapportent d'honneur, la loi ne manque pas d'en imposer l'obligation.



Mais, dit-on encore, rendre le vote obligatoire n'est qu'une vaine parade. Cette fonction, vous voulez contraindre l'électeur à l'exercer; vous ne pouvez y parvenir. Car vous ne pouvez le forcer à émettre un suffrage véritable et valable : rien de plus aisé pour lui que d'éluder toutes ces prescriptions en déposant dans l'urne un bulletin blanc. Est-ce bien la peine de mettre en œuvre tous les

grands pouvoirs de l'État pour aboutir à si piètre résultat?

Ceux qui font ce raisonnement oublient que le bulletin blanc a un sens précis de protestation que l'abstention n'a point. « Autre chose est de s'abste-« nir, autre chose de déposer un bulletin blanc, « disait avec raison M. Beernaert. Le bulletin blanc, « surtout lorsqu'il s'en trouve un grand nombre, « peut avoir une signification politique qui serait « parfaitement comprise. Il est tel cas où il consti-« tuerait une manifestation de l'esprit public. Et « il n'est pas à craindre qu'on en abuse. Du mo-« ment où on doit aller voter, on ne se rendra que « bien rarement au scrutin pour ne rien faire [1] ». La pratique a montré en Belgique la parfaite justesse de cette dernière remarque. Ainsi dans les scrutins de ballottage qui avaient lieu jusqu'en 1900, le second tour de scrutin ne laissait en présence que les deux candidats ou les deux listes qui avaient obtenu les plus forts contingents de suffrages; les tiers partis les plus faibles n'avaient donc plus d'intérêt dans la lutte. Malgré cela, quoique le nombre des abstentions restât à peu près le même, — tout au plus augmentait-il de deux ou trois pour cent, — le chiffre de bulletins blancs et nuls était souvent moindre, parfois un peu plus élevé, au second vote qu'au premier. Même lorsqu'un parti évincé préconisait ouvertement l'abstention, le nombre des bulletins blancs restait

(1) *Annales parlementaires. Chambre*, 1892-93, p. 1542.

encore fort peu important : un cinquième tout au plus de ses adhérents savait se résigner à suivre un tel mot d'ordre.

°°°

Il nous reste encore à justifier l'opportunité et l'efficacité de l'obligation du vote. Si les électeurs mettaient spontanément un tel empressement à se rendre au scrutin, que le nombre des abstentions descendît à un chiffre insignifiant, nul ne songerait à réclamer l'intervention du législateur. Malheureusement il n'en est pas ainsi, et dans tous les pays à suffrage étendu, la proportion des électeurs qui négligent ou dédaignent d'exercer leur droit de vote, s'élève jusqu'au point de rendre parfaitement sensibles les dangers et les inconvénients de l'indifférentisme politique. En France, depuis l'établissement de la République, le nombre des votants ne s'est élevé qu'une seule fois au-dessus de 80 0/0 du chiffre des électeurs inscrits; 80,6 0/0 aux élections du 14 octobre 1877. Dans ces derniers temps les abstentions s'établissent autour de 24 0/0 des inscrits. Dans l'Empire allemand les élections pour le Reichstag n'amènent que bien rarement au scrutin plus de 70 0/0 des électeurs. Les élections aux parlements des États donnent des résultats plus défavorables encore; en Saxe, jusqu'en 1895, il n'y avait jamais eu plus de 50 0/0 d'électeurs présents; en 1897, après la loi de réforme électorale, on n'en compta plus que 39 0/0.

en Bavière de 1881 à 1899 la participation des citoyens aux élections a varié de 23 à 39 0/0. En Prusse la proportion s'abaisse encore, elle n'a pas excédé 18,4 0/0 en 1893. Cette profonde dépression s'explique d'ailleurs par la législation électorale de la Prusse qui donne à de nombreux citoyens un droit de suffrage purement illusoire.

En Italie, le chiffre des abstentions s'élève normalement au delà de 40 0/0, souvent à 45 0/0; mais il convient de rappeler qu'une fraction du peuple italien, obéissant aux conseils du Vatican s'abstient systématiquement de toute participation aux élections politiques. L'Espagne compte rarement plus de 70 0/0 d'électeurs présents au scrutin.

Mais passons à des pays où la vie politique est plus intense, où les partis sont plus fortement constitués et mieux organisés, où l'enjeu des luttes électorales est à la fois plus incertain et plus important. En Suisse, 40 0/0 des citoyens s'abstiennent de prendre part aux élections du conseil national : l'électeur suisse semble se fatiguer des nombreux appels qu'on lui adresse perpétuellement tant à propos des multiples élections qui se renouvellent à brève échéance, que des « initiatives populaires » et des referendums nationaux, cantonaux et locaux. Aux États-Unis les élections présidentielles les plus disputées n'amènent pas plus de 70 0/0 des électeurs inscrits. En Angleterre enfin, les luttes électorales les plus vives laissent encore une proportion de 18 0/0 d'abstentions.

Mais n'y a-t-il pas d'autres moyens de faire sortir de leur torpeur ces électeurs indifférents? Ne pourrait-on pas espérer atteindre ce résultat par une meilleure éducation politique, par la propagande et l'activité des partis politiques? C'est là pure illusion, croyons-nous, et dans les pays que nous venons de citer en dernier lieu toutes ces influences se sont montrées depuis longtemps impuissantes. Prenons l'exemple de l'Angleterre. Voici un pays divisé en deux grands partis historiques, qui, sous l'empire d'une législation laissant la plus large liberté d'association, ont pu créer à travers toutes les circonscriptions une organisation permanente active ; ces partis luttent pour la possession du pouvoir et chacun d'eux est assez fort pour espérer à chaque renouvellement du Parlement conquérir la majorité. Ainsi chacun donne vraiment tout ce qu'il peut d'effet utile, chacun amène au scrutin le maximum d'adhérents qu'il est humainement possible de convaincre. Et cependant nous voyons que dans l'ensemble des circonscriptions où les sièges parlementaires sont disputés, plus d'un septième des électeurs reste cependant éloigné du poll (1). Il n'y a vraiment qu'une prescription de la loi qui puisse amener au scrutin ces récalcitrants.

Mais la loi avec ses ordres et ses sanctions sera-t-

(1) Nous disons un septième parce qu'il faut considérer qu'il y a un déchet inévitable de 4 0/0 environ : morts, incapables, malades, absents, etc. Il reste donc 14 0/0 environ d'électeurs qui pourraient voter.

elle plus efficace? A ne consulter que l'exemple de la Belgique, la réponse ne peut être douteuse. Le vote obligatoire y a amené au scrutin 94 à 95 0/0 des électeurs inscrits et la proportion eût encore été augmentée d'une unité, sans les habitudes d'émigration temporaire que nous avons constatées dans une partie du pays. 5 0/0 d'abstentions, il semble que ce soit là un chiffre à peu près irréductible. Il importe, en effet, de remarquer que les listes électorales étant dressées déjà depuis près d'une année au moment des élections, il y aura déjà vraisemblablement 2 0/0 de morts; ajoutez les malades, les infirmes, les absents, il ne reste pour ainsi dire plus rien pour les abstentions volontaires et coupables. Et nous avons pu voir que le chiffre des condamnations prononcées n'a pas atteint en effet la proportion de trois pour mille électeurs.

Cependant, il ne faut pas manquer d'observer que le vote obligatoire a été appliqué en Belgique dans des conditions particulièrement favorables. Son introduction a coïncidé avec une extension du droit de suffrage qui a décuplé le corps électoral; le suffrage s'est ainsi imposé du premier coup aux neuf dixièmes des électeurs comme une obligation légale. Les citoyens d'un autre pays habitués depuis longtemps à user ou à ne pas user à leur guise de ce qu'ils ont toujours considéré comme un droit, n'obéiraient peut-être pas avec autant de facilité aux prescriptions de la loi. D'un autre côté la Belgique qui jouit, comme l'Angleterre, d'institutions très libérales, a aussi une vie

politique intense, des partis puissamment organisés qui luttent à chaque élection pour la possession du pouvoir, avec l'espoir de le conquérir ou la crainte de le perdre. Ainsi la loi trouve dans les mœurs, dans l'état général des esprits, dans la propagande incessante et acharnée des partis, d'utiles auxiliaires.

Les exemples donnés par les cantons suisses ne paraissent pas à première vue aussi probants ; le vote obligatoire y laisse subsister au moins 15 0/0 d'abstentions, parfois même, au moins pour les referendums, 30 0/0. Mais il faut bien dire que le principe de l'obligation rencontre là des obstacles spéciaux et des circonstances particulièrement défavorables. Très souvent, dans ces petits cantons, un parti a une telle puissance qu'il écrase tous ses adversaires ; les luttes électorales perdent ainsi tout intérêt sérieux. D'autre part, les électeurs sont parfois vraiment surmenés : les mandats électifs ont généralement dans les cantons suisses une durée très courte. Chaque année les élections nationales, cantonales et locales se succèdent les unes aux autres et le citoyen est en outre appelé à participer à toute une série de referendums. Ajoutons que dans plusieurs de ces cantons l'organisation du principe a été défectueuse et les sanctions ont été mal combinées. Enfin la prescription légale est loin d'être inefficace ; ainsi, tandis que dans les cantons où le vote est obligatoire la proportion des votants s'élève à 69 0/0 (Thurgovie), 73 0/0 (Saint-Gall), 81 0/0

(Zurich), 83 0/0 (Argovie), 84 0/0 (Schaffouse); el e descend dans les autres où le vote est libre à 61 0/0 (Fribourg), 57 0/0 (Valais), 48 0/0 (Berne), 44 0/0 (Genève), 43 0/0 (Vaud), 39 0/0 (Neuchâtel).

∴

Nous pouvons donc conclure de ces exemples que si le vote obligatoire n'est pas destiné à produire partout d'aussi brillants résultats qu'en Belgique, il ne pourra manquer cependant de relever sensiblement la proportion des électeurs présents au scrutin. La prescription légale ne suffira pas, sans aucun doute, à amener au vote tous les citoyens qui peuvent se rendre au bureau électoral. Pour qu'elle aboutisse à réduire à un chiffre infinitésimal le nombre des abstentionnistes volontaires, il faut deux conditions : d'abord qu'elle trouve dans les mœurs politiques, dans l'organisation et la puissance des partis, dans l'intérêt que suscitent les luttes électorales des auxiliaires indispensables; ensuite que les sanctions soient habilement com binées.

Le législateur ne peut certes pas faire grand ch pour améliorer les conditions de la vie politiq il ne dépend pas de lui de créer des partis fo ment constitués. Mais dans plus d'un pays cep dant, ce sont les habitudes gouvernementales par la pression exercée par les fonctionnaire tout ordre sur les masses électorales, s'opp au libre développement de l'activité politi

c'est la loi même qui met les premiers obstacles à l'organisation des partis, en apportant au droit d'association des conditions destinées à maintenir les groupes d'opposition sous la surveillance incessante du Gouvernement. C'est la législation électorale elle-même qui répand l'indifférentisme politique, parce qu'elle organise un régime, comme le scrutin uninominal majoritaire, qui dans la grande majorité des circonscriptions ne laisse subsister aucun doute sur l'issue des luttes engagées entre les candidats.

Pour amener au scrutin tous les citoyens valides et capables, il faut que le Gouvernement s'habitue à laisser aux électeurs pleine liberté et pleine indépendance dans l'exercice de leur droit de suffrage, aux partis pleine liberté et pleine indépendance dans leur constitution, dans leur organisation, dans leur action. Il faut aussi que, par l'introduction d'un régime de représentation proportionnelle, il donne à chaque citoyen la conviction que son vote comptera pour quelque chose, aura une efficacité réelle. Tant que les électeurs des classes éclairées et cultivées conserveront la certitude que leurs suffrages resteront parfaitement inutiles, les pénalités édictées par la loi ne suffiront pas à leur faire abandonner leurs affaires ou leurs plaisirs, pour venir accomplir un acte qu'ils considèreront comme une vaine parade.

En ce qui touche les sanctions, un double écueil est à éviter. Il importe tout d'abord de ne pas tomber dans une sévérité exagérée. Il est bien vrai que

l'abstentionnisme porte atteinte aux plus grands intérêts de l'État; mais la responsabilité des dangers qu'il fait courir aux institutions du pays, se divise et s'éparpille sur tant de têtes que la part de chaque électeur absent devient à peine sensible. L'opinion publique ne supporterait pas qu'on se montrât trop rigoureux à l'égard d'un citoyen dont la faute n'aurait pas eu d'effet tangible, s'il avait été seul à la commettre. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut écarter toute peine d'emprisonnement. Mais il ne faut pas non plus se montrer trop indulgent et se contenter de peines purement morales, comme la réprimande, ou l'affichage : ce sont là sanctions purement illusoires. Une amende très légère pour une première infraction, une amende plus forte en cas de récidive, cinq à dix francs, par exemple, qui serait doublée en cas de seconde récidive et accompagnée, cette fois, d'une suspension du droit de suffrage : telle est l'organisation qui nous paraît la plus efficace.

On a beaucoup critiqué, plaisanté même, cette idée de priver de son droit de vote l'électeur récalcitrant. Vous voulez punir un homme parce qu'il ne vote pas et vous ne trouvez rien de mieux que de lui dire qu'il ne votera plus à l'avenir; mais vous allez lui faire grand plaisir.

C'est là une pure boutade et tout le monde sait fort bien que l'abstentionniste le plus invétéré n'accueillera, ni avec satisfaction, ni même avec indifférence la nouvelle qu'il a perdu son droit de suffrage. Même celui qui depuis de longues années

n'éprouve aucun intérêt pour les compétitions engagées dans sa circonscription entre des candidats et des partis qui lui sont antipathiques, entrevoit toujours la possibilité d'événements qui bouleverseraient les conditions de la lutte électorale, de complications politiques dans lesquelles se joueraient les destinées et les intérêts fondamentaux du pays et devant lesquelles il ne voudrait pas rester indifférent, inutile et impuissant. Et puis nul n'aime à perdre un droit, nul n'encourt volontiers une déchéance, surtout lorsque, dans cette déchéance, il se trouve associé à des catégories de citoyens que n'entoure pas précisément la considération publique. Ajoutons encore que la loi devrait, comme l'a fait la loi belge, enlever avec le droit électoral, le droit de recevoir toute nomination, promotion, décoration, des autorités publiques : peine parfaitement adéquate et justifiée, puisque celui qui ne remplit pas ses devoirs envers l'État, ne doit en attendre aucune faveur.

Lorsque la loi remplira toutes ces conditions, lorsqu'elle aura levé tous les obstacles au développement de la vie politique et à la bonne organisation des partis, lorsque par la représentation proportionnelle elle aura donné à tous les citoyens un intérêt sérieux aux luttes électorales, nous conclurons avec M. F. Moreau « qu'en déclarant l'o-« bligation de voter et en lui donnant les sanctions « convenables, elle restituera au suffrage univer-« sel sa sincérité, à la majorité et à la minorité « leurs valeurs réelles, au Parlement le prestige

« nécessaire, au Gouvernement la stabilité. Elle « assurera à la société la collaboration de tous ses « membres. Elle empêchera les stériles récrimina-« tions des partis vaincus. Elle forcera l'absten-« tionniste à regarder en face et à reconnaître vai-« nes les raisons qu'il donne, à lui-même ou aux « autres, de sa négligence (1). »

(1) F. Moreau, *Le Vote obligatoire* dans la *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. VII, p. 41.

LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Le régime électoral de la Belgique qui avait subi depuis 1893 de si profondes transformations, présentait cependant encore en 1899 un côté bien défectueux. Les circonscriptions électorales avaient été délimitées en 1830 sans aucune vue systématique : telle province riche et peuplée, comme le Brabant, avait été partagée en trois grands arrondissements, tandis que d'autres à population moins dense, comme le Luxembourg et la Flandre occidentale, avaient été subdivisées en multiples circonscriptions restreintes. Cette inégalité n'avait fait que s'accentuer à chaque nouveau recensement, grâce au développement et à la concentration de la population dans les grandes villes et dans les districts industriels.

Depuis 1892 la Chambre des représentants se composait de 152 membres élus d'après le tableau de répartition suivant :

1 arrondissement, élisant 18 députés ; 2 arrondissements, chacun 11 députés ; 1 arrondissement, 9 députés ; 1 arrondissement, 8 députés ; 2 arron-

dissements, chacun 6 députés ; 8 arrondissements, chacun 4 députés ; 8 arrondissements, chacun 3 députés ; 9 arrondissements, chacun 2 ; 9 arrondissements, chacun 1 député.

Tout le monde sentait combien était bizarre, illogique et choquante cette situation qui aboutissait à remettre le sort du Gouvernement et la direction politique du pays à quelques petits groupes d'électeurs flottants de deux ou trois grands arrondissements. Depuis plus de trente ans la presse et les hommes politiques de tous les partis signalaient les défauts et les dangers de ce régime qui faussait la marche des institutions parlementaires. Et cependant aucun ministère n'osait toucher à ce partage si réprouvé des circonscriptions électorales ; chacun reculait devant les accusations de fraude et l'agitation formidable que l'opposition n'aurait pas manqué de soulever dans le pays. C'est à ce problème si difficile que la loi du 29 décembre 1899 a apporté la solution impartiale si longtemps attendue : la représentation proportionnelle.

I. — Comment la Représentation Proportionnelle s'est imposée au Parlement belge.

Comment la Belgique a-t-elle été amenée à introduire dans sa législation cette nouvelle réforme ?

La représentation proportionnelle était depuis longtemps une question débattue en Belgique ; en

1899 c'était une réforme mûre, adoptée par l'opinion publique et qui s'imposait au Parlement. Dès 1881 s'était fondée à Bruxelles une Association réformiste qui avait pris à tâche de répandre l'idée de la représentation proportionnelle. Placée sous la présidence de M. Jules de Smedt, qui avait, déjà quinze ans auparavant, préconisé le système Hare devant le Parlement, elle avait pu réunir dans son comité des hommes éminents et considérés de tous les partis; elle entama bientôt son travail de propagande avec un entrain qui n'eut d'égal que son succès auprès de l'opinion. Elle eut l'heureuse chance de trouver des orateurs de haute valeur comme M. Beernaert, M. Pirmez, M. Albert Nyssens qui lui apportèrent le concours de leur parole. Elle fut puissamment aidée par les travaux persévérants de vulgarisateurs distingués comme M. J. Mommaert, secrétaire de la *Revue proportionnaliste*, et d'hommes de science, comme M. le professeur V. D'Hondt qui dès 1882 formulait dans une brochure célèbre son « *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle* ». Ce système, peu à peu complété et perfectionné, fut adopté par l'Association réformiste comme le mode de réalisation le plus simple, le plus facile et le plus adéquat de l'idée proportionnelle.

Ce fut la revision constitutionnelle qui mit la question à l'ordre du jour du Parlement. Sans doute, en 1887 déjà, M. Jules de Smedt avait déposé un projet de loi organisant la représentation proportionnelle dans toutes les élections politi-

ques; mais il n'avait reçu qu'un accueil assez indifférent. En 1891 dès que le problème de la revision de la constitution fut abordé, M. Beernaert manifesta au nom du gouvernement l'espoir de voir introduire « le système juste et bienfaisant de la représentation des minorités ». Mais déjà cette réforme soulevait, à droite comme à gauche, l'opposition acharnée d'hommes influents et de groupes politiques importants, et l'accord s'établit bientôt au sein de la commission de revision pour écarter les propositions tendant à faire inscrire dans la nouvelle Constitution la représentation proportionnelle. Le Gouvernement borna ses efforts à faire écarter un obstacle tout au moins apparent, qui aurait pu gêner plus tard l'organisation du nouveau système, et ce ne fut encore qu'après bien des difficultés qu'il parvint à ce résultat.

Lorsque la revision constitutionnelle eut été menée à bonne fin par l'introduction du vote plural et la proclamation du vote obligatoire, M. Beernaert crut devoir compléter son œuvre par l'organisation de la représentation proportionnelle. Dans les premiers jours de mars 1894, il soumettait à la Chambre un projet de loi établissant cette réforme d'après le système du commun diviseur préconisé par M. D'Hondt. Mais le 18 mars il subissait un échec complet et irrémédiable; chacune des six sections de la Chambre rejetait le principe de la représentation proportionnelle. L'opposition venait principalement de la droite obéissant à la direction de M. Woeste : le ministère n'avait trouvé

dans sa majorité que 27 voix favorables contre 55 votes hostiles. La gauche s'était divisée en deux groupes à peu près égaux : 22 oui contre 20 non, M. Beernaert abandonna immédiatement le pouvoir, laissant à d'autres le soin de résoudre ce grave problème de la transformation des districts électoraux.

A vrai dire, ses successeurs n'eurent d'autre ressource que de laisser perdurer la situation antérieure. Cependant la question de la représentation proportionnelle ne cessait de se poser à tout instant devant la Chambre. En 1894, l'initiative parlementaire reprenait le projet de M. Beernaert, en l'élargissant, mais les ministres, malgré leurs sympathies personnelles, n'osaient donner à la proposition l'appui gouvernemental. En 1895, le ministère, qui comptait alors plus d'un adversaire de la représentation proportionnelle, en proposa cependant une application restreinte aux élections communales et la fit adopter par les Chambres. C'était un grand progrès. La loi introduisait ainsi dans la pratique le système de M. D'Hondt. Elle ne le faisait, il est vrai, que d'une façon très timide et assez maladroite; elle n'admettait la répartition proportionnelle des mandats que si aucune liste n'obtenait la majorité absolue et elle maintenait un quorum élevé. Mais l'expérience a suffi pour prouver à tous combien le fonctionnement en était simple et facile; elle a montré dans ce cercle étroit de la commune où les inconvénients se manifestent peut-être avec le plus d'intensité, que la re-

présentation proportionnelle pouvait se concilier avec la gestion régulière des affaires publiques. L'opinion déjà ralliée au principe de la représentation proportionnelle était dorénavant conquise à la pratique.

Cependant la majorité du Parlement résistait avec plus d'énergie que jamais à l'application dans les élections générales de l'idée proportionnaliste. C'est que ce régime si nouveau paraissait à beaucoup d'esprits trop aléatoire; ne risquait-il pas d'aboutir à la formation d'assemblées sans majorité, ou avec une majorité infime, qui rendrait impossible la constitution d'un gouvernement stable? Et, d'autre part, il touchait à de nombreux intérêts locaux ou particuliers, et modifiait de longues habitudes. A gauche, comme à droite, les groupes qui disposaient dans leurs arrondissements de majorités assurées, voulaient conserver des situations acquises qu'ils considéraient presque comme des droits. La réforme eût été ajournée encore, sans aucun doute, si des circonstances exceptionnelles ne l'avaient rendue nécessaire : l'anéantissement presque complet du parti libéral dans le Parlement, l'avortement des projets de scrutin uninominal, la tentative malencontreuse d'introduire un système maladroit et tronqué de représentation proportionnelle.

Le suffrage universel s'était chargé dès sa première application de montrer d'une manière plus nette et plus frappante, l'injustice, l'absurdité et le danger du système majoritaire combiné avec la

distribution profondément inégale des districts électoraux. L'un des deux grands partis historiques, dont plusieurs chefs s'étaient distingués par leur opposition acharnée à la représentation proportionnelle, le parti libéral se trouva presque sans représentation au Parlement, quoiqu'il eût conservé dans le pays des forces assez puissantes. Les candidats recueillaient en 1894 plus de 530.000 voix et 14 seulement d'entre eux parvenaient à se faire élire, tandis que le parti socialiste avec un peu plus de 300.000 suffrages, emportait d'emblée 28 sièges. Ainsi le seul parti d'opposition constitutionnelle perdait tous ses chefs et se trouvait à peu près écarté de la Chambre, au profit d'un groupe violent qui prétendait ne point renier ses tendances révolutionnaires.

Cette situation anormale et dangereuse, que les élections subséquentes accentuèrent encore, était de nature à faire réfléchir les hommes politiques. Le découragement qui gagnait peu à peu les troupes libérales, ramenait sans doute quelques éléments plus modérés vers la droite conservatrice, mais rejetait vers le groupe socialiste les éléments les plus actifs, les plus décidés et les plus ambitieux. Pendant plusieurs années le Gouvernement et la droite évitèrent cependant de soulever la question, par crainte de provoquer des scissions dans la majorité et des agitations violentes de la part de l'opposition. Mais après les élections de 1898 il parut impossible d'ajourner encore la solution.

Les partisans que comptait dans le parti catho-

lique le régime du scrutin uninominal, comprirent que l'heure décisive allait sonner, et crurent que la tactique la plus habile était de prendre les devants. Par un travail mené sans bruit, mais avec beaucoup de persévérance, ils rallièrent peu à peu à leur manière de voir tous les adversaires et même quelques anciens partisans de la représentation proportionnelle.

Ils finirent par acquérir la majorité au sein du conseil des ministres.

Cependant toute cette propagande s'était faite secrètement, elle était restée confinée dans le monde parlementaire, si bien que la grande masse de la nation ignorait ce qui se préparait, lorsque l'attention du pays fut brusquement éveillée par une crise ministérielle qui se produisit au mois de janvier 1899. Le chef du cabinet, M. de Smet de Naeyer, et le ministre de l'industrie et du travail, M. Albert Nyssens, donnaient leur démission, parce qu'ils ne pouvaient se rallier au régime du scrutin uninominal qu'ils jugeaient funeste et dangereux et que la majorité de leurs collègues voulait faire consacrer par le Parlement. Cette retraite inattendue de deux de ses chefs les plus populaires souleva au sein du parti catholique une émotion intense et profonde; les troupes conservatrices, comprenant mieux que n'avaient fait leurs députés, les dangers d'un système qui allait réduire leur représentation au Parlement à l'apparence d'un groupe rural et flamand, signalèrent immédiatement leur réproba-

tion avec une énergie sans pareille. Les partisans du scrutin uninominal avaient cru assuré le triomphe de leurs idées; deux jours après ils devaient renoncer à tout espoir, en voyant que le ministre qui avait mené campagne avec eux et qui avait été chargé de reconstituer le cabinet, M. Van den Peereboom, se trouvait forcé de reculer devant la désaveu unanime du pays catholique et d'appeler au gouvernement, au lieu des chefs du groupe « uninominaliste », deux hommes qui ne paraissaient nullement ralliés à cette réforme. Le scrutin uninominal était mort : que restait-il, sinon la représentation proportionnelle?

Le ministère Van den Peereboom s'était constitué, paraît-il, sans autre formule, sur la question à l'ordre du jour, que la volonté de rechercher une solution capable de réunir une majorité. Lorsqu'après plusieurs mois d'études il déposa enfin son projet, on s'aperçut qu'il n'avait réussi à élaborer qu'une ébauche malheureuse de représentation proportionnelle. Accepté sans aucun enthousiasme par les proportionnalistes de droite qui voulaient n'y voir qu'un premier essai destiné à être bientôt suivi d'une réalisation complète, le projet du Gouvernement ne trouva point grâce devant les partisans de l'uninominal ; M. Woeste se hâtait de dire aux ministres que leur œuvre était de ces propositions « qu'on peut voter, mais qu'on ne peut défendre ». A gauche, libéraux et socialistes, adversaires et partisans de la representation proportionnelle, s'unissaient dans une protestation violente et indignée.

Le Gouvernement proposait de n'appliquer la représentation proportionnelle qu'aux arrondissements élisant au moins six députés, et de laisser subsister l'ancien régime sans aucune modification dans les petites et moyennes circonscriptions. Sans doute, ce projet avait l'avantage de supprimer le système majoritaire dans les grands districts où ses inconvénients sont les plus sensibles; mais il avait ce grave défaut de favoriser singulièrement un parti politique au détriment des autres. Dans tous les grands arrondissements, sauf un, la majorité était ou acquise aux partis de gauche, ou tout au moins n'était pas assurée à la droite conservatrice, tandis que la plupart des petites et des moyennes circonscriptions lui restaient constamment fidèles depuis de longues années. Aussi le premier effet de ce malencontreux projet fut de réaliser en quelques jours le *cartell* de tous les partis d'opposition que les radicaux s'évertuaient en vain à constituer depuis plusieurs années. Le second, fut d'amener les adversaires du Gouvernement à organiser à la Chambre une obstruction systématique et violente et à prendre dans le Parlement et hors du Parlement une attitude révolutionnaire. Aux séances tumultueuses de la Chambre succédaient des émeutes dans les rues de Bruxelles et l'agitation gagnait les grandes villes et les districts industriels. Le Gouvernement, sans soutien dans l'opinion publique, sans appui même au sein de la majorité parlementaire, dut céder et consentir à un ajournement qui n'était qu'un aban-

don déguisé de son projet. Quelque temps après, il se retirait lui-même, laissant à d'autres le soin de résoudre le problème électoral. M. de Smet de Naeyer acceptait la tâche de reconstituer un ministère de droite, qui prenait pour première base de son programme, l'introduction d'un régime complet et impartial de représentation proportionnelle.

Le nouveau gouvernement se mit à l'œuvre avec une activité sans pareille. Les ministres avaient prêté le serment constitutionnel, le dimanche 6 août; dès le mardi ils se présentaient devant les Chambres et annonçaient le dépôt d'un projet de représentation proportionnelle intégrale, et le lendemain soir, le projet était imprimé et distribué aux membres du Parlement.

II. — Le Projet de R. P. présenté par le Ministère de Smet de Naeyer et les idées qui l'ont inspiré.

Le temps des demi-mesures était passé; il fallait une réforme complète, loyale, impartiale. C'est ce qu'avait compris le nouveau Gouvernement; il voulut présenter au Parlement une œuvre qui put être acceptée par tous les partis sans récrimination, ni arrière-pensée, qui ne put donner prise au moindre soupçon de fraude.

Tout en se laissant guider toujours par cette pensée fondamentale, il crut devoir tenir compte dans

l'organisation de la représentation proportionnelle de diverses considérations. Il tint en premier lieu à ménager autant que possible les habitudes acquises, à respecter les groupements d'intérêts consacrés par une longue tradition; c'est pourquoi il s'attacha à ne modifier les circonscriptions électorales que dans la mesure strictement nécessaire. Il voulut ensuite organiser un mécanisme pratique et aisé, offrant à l'électeur toutes facilités pour l'exercice de son droit, en écartant les chances d'erreur et de nullité; nous verrons plus loin dans l'exposé détaillé du système adopté que la tâche de l'électeur belge est d'une simplicité extraordinaire, quoique entourée de toutes les garanties nécessaires pour assurer le secret de son vote. Enfin le Gouvernement tenait à prévenir l'éparpillement des partis, à décourager les scissions basées sur des rancunes personnelles ou des intérêts particuliers, en donnant la préférence aux groupes politiques puissants et unis; mais pour atteindre ce but, il ne voulut recourir à aucun moyen artificiel et arbitraire, comme le quorum; il crut trouver assez de garanties dans le système du commun diviseur, tel qu'il était déterminé par M. D'Hondt.

Deux dispositions caractérisaient la législation électorale existante : d'une part, une organisation assurant complètement le secret du vote; d'autre part, un système majoritaire adapté à des circonscriptions inégales.

La nouvelle loi ne modifia en rien les garanties établies pour sauvegarder la liberté et l'indépen-

dance de l'électeur, telles que la présentation préalable des candidats, l'impression de bulletins officiels, l'émission des votes dans des isoloirs aménagés dans la salle du scrutin, le dépôt du bulletin par l'électeur même dans l'urne, l'assistance à toutes les opérations de témoins désignés par les candidats, etc.

L'inégalité des circonscriptions fut aussi maintenue : à quoi bon bouleverser des traditions profondément enracinées, réunir dans un seul et vaste district des populations sans contact, sans intérêts communs, alors qu'il s'agit d'établir un régime, comme celui de la représentation proportionnelle, qui écarte les inconvénients de cette inégalité. Cependant pour appliquer la représentation proportionnelle, il fallait évidemment supprimer les circonscriptions uninominales et même, autant que possible, les circonscriptions n'élisant que deux députés. Pour la Chambre, la loi nouvelle a laissé intacts 21 arrondissements; les autres ont été réunis en groupes de deux ou trois, de manière à ce que chaque district nouveau eût à nommer au moins trois députés. Une seule exception a été faite pour la circonscription formée par les deux anciens arrondissements de Neufchâteau et Virton; elle n'élit que deux représentants, mais le prochain recensement lui attribuera probablement un troisième député. Pour le Sénat les groupements présentaient plus de difficultés, car les électeurs ne nomment qu'un sénateur pour deux députés. Et l'on s'est heurté à l'impossibilité de réunir dans

un même district électoral des arrondissements séparés par la différence des langues, comme Louvain et Nivelles, ou par la divergence des intérêts, comme Huy, Waremme et Verviers, ou par la persistance d'anciennes rivalités, comme Bruges et Ostende; c'est pour ces motifs que nous trouvons aujourd'hui six districts n'élisant chacun que deux sénateurs.

La loi du 29 décembre 1899 organise la représentation proportionnelle sur la base du commun diviseur, mais avec l'adjonction de ces trois règles spéciales : l'électeur est censé ne disposer que d'un vote en faveur d'un seul candidat; le choix entre les candidats d'une même liste est subordonné à une distribution préalable des suffrages de liste suivant un ordre dévolutif; des candidats suppléants sont présentés et élus, mais dans une série tout à fait distincte de celle des candidats effectifs.

Aucune hésitation n'était possible sur le mode pratique de réalisation de la représentation proportionnelle. L'opinion publique était unanimement acquise au système D'Hondt, parce qu'il apparaissait comme le plus équitable, le plus simple et le plus opportun. La plus grosse difficulté qui se présente dans l'organisation d'un régime proportionnel, c'est la détermination du mètre électoral, c'est-à-dire, de la quotité de suffrages qui servira de base à la répartition des mandats entre les diverses listes de candidats. L'opération la plus simple à première vue consiste à diviser la somme

totale des votes valables par le nombre des sièges à conférer; mais cette façon de procéder usitée dans les cantons suisses, laisse presque inévitablement un ou plusieurs sièges vacants? A qui les attribuer? Aux listes dont les reliquats sont les plus forts : telle est la solution qui, à première vue, paraît la plus équitable. Mais elle a le tort grave de favoriser les minorités au détriment des groupes les plus puissants et de pousser au fractionnement artificiel des partis. C'est pour cette raison que dans les cantons de Soleure et de Neuchâtel la loi attribue les mandats non conférés par la première répartition à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. Pur expédient, comme on le voit, en contradiction avec le principe de la proportionnalité, et qui, lorsqu'il est combiné avec un fractionnement inégal des circonscriptions électorales, risque d'aboutir à des résultats inadmissibles. En Belgique un tel procédé aurait pris les allures d'un coup de parti, car il eût profité à la droite conservatrice dans vingt-quatre circonscriptions au moins sur trente. Si, comme on l'a fait à Soleure et au Tessin, on divise la totalité des suffrages par le nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'une unité, on a chance, sans doute, d'arriver parfois à partager tous les mandats par la première répartition, mais souvent encore la difficulté subsistera; le diviseur électoral ainsi abaissé laissera un ou plusieurs mandats à pourvoir, ou en aura peut-être conféré un de trop.

Divers systèmes basés sur des proportions ma-

thématiques ont été préconisés par divers savants. Ils sont, sans doute, logiques et conformes à une certaine interprétation de la proportionnalité mathématique ; mais ils ont tous deux graves défauts. Ils poussent à l'émiettement des partis en favorisant les petites fractions au détriment des groupes puissants. Ils organisent un mécanisme compliqué, que ne peuvent comprendre, non seulement les masses électorales, mais encore les hommes de culture moyenne. Aussi ne sont-ils point sortis jusqu'à présent du domaine de la pure spéculation.

Le système D'Hondt, au contraire, sans laisser place au moindre soupçon de fraude ou de faveur, pousse à la concentration des forces politiques; il répartit les sièges parlementaires disputés entre les diverses listes de candidats au moyen d'une série d'opérations arithmétiques que tout citoyen qui a reçu une instruction primaire peut comprendre, exécuter et vérifier par lui-même.

La particularité la plus curieuse et la plus nouvelle qu'a introduite la loi belge dans l'organisation de la représentation proportionnelle, c'est le principe du vote uninominal, c'est-à-dire, que dans chaque circonscription, quel que soit le nombre de députés à élire, chaque suffrage ne peut profiter qu'à un seul candidat. Toutefois, chaque vote est compté à la fois au candidat qu'il désigne et à la liste sur laquelle ce candidat figure. Cette idée du vote uninominal avait été autrefois lancée par M. D'Hondt lui-même et reprise plus tard par

l'un ou l'autre propagandiste de la représentation proportionnelle, mais elle n'avait jamais été préconisée avec ardeur, ni étudiée avec soin, et elle n'avait guère attiré l'attention. Il semble que c'est à M. de Smet de Naeyer qu'il faut en attribuer l'introduction dans notre régime proportionnel; c'est lui qui s'attacha à la faire prévaloir auprès de ses collègues du ministère et qui lui trouva sa formule pratique d'application.

Cette règle s'inspire d'abord d'une idée d'égalité. Les électeurs des petits arrondissements ruraux, appelés à nommer un ou deux députés, étaient autrefois vivement choqués de la situation privilégiée des électeurs des grandes circonscriptions qui votaient pour des listes de dix, onze ou dix-huit représentants. Dorénavant ce préjugé n'aura plus de raison d'être : chacun n'apporte plus son suffrage qu'à un seul candidat. D'ailleurs l'idée du vote uninominal est en parfait accord avec le principe de la proportionnalité; il semble même qu'il en est la conséquence logique. En effet, dans tout système de représentation proportionnelle, le vote de chaque électeur n'aura nécessairement d'influence que pour la nomination d'un seul représentant. Sous le système majoritaire l'électeur qui donnait son suffrage à une liste, augmentait d'une unité les chances d'élection de tous les candidats de cette liste. Sous le régime proportionnel au contraire, son vote ne sera évidemment compris que dans un seul des quotients et ne pourra jamais avoir d'effet que pour l'attribution d'un

unique mandat. Enfin, le vote uninominal rendant impossible le « panachage », en écartait les difficultés et les dangers. Il contribuait ainsi à prévenir l'émiettement des partis et le succès des scissions basées sur des querelles personnelles ou des intérêts spéciaux; l'électeur disposé à écouter ses rancunes ou ses préjugés, hésitera sans aucun doute à le faire, s'il ne le peut qu'au prix de l'abandon de ses principes, en enlevant à son parti, à la défense de ses idées politiques toute sa force électorale.

Un autre problème des plus complexes que l'on rencontre dans l'organisation de la représentation proportionnelle, c'est la question de savoir comment seront désignés dans une liste les candidats élus, lorsqu'elle renferme un nombre de candidats supérieur au chiffre des mandats que lui attribue la répartition. Trois systèmes étaient proposés aux Chambres belges. Certains députés voulaient conférer les mandats aux candidats d'après l'ordre suivant lequel ils avaient été présentés et suivant lequel leurs noms se trouvaient imprimés sur le bulletin officiel de vote. C'était remettre en droit le choix des élus aux parrains de chaque liste, c'est-à-dire, aux cent ou deux cents électeurs qui en vertu des dispositions de la loi électorale doivent signer la présentation des candidats. C'était en fait abandonner souverainement aux associations politiques la désignation des représentants de chaque parti, sans laisser aux masses électorales aucun moyen de rectifier ces choix. Ce système qui vin-

culait la liberté de l'électeur, qui ne lui permettait plus que le choix de la liste et lui enlevait tout pouvoir sur le choix des personnes, n'eut que fort peu de succès.

D'autres membres du Parlement, plus nombreux, soutinrent vigoureusement un système diamétralement opposé. Pour eux l'ordre de présentation ne devait avoir absolument aucune influence sur le choix des candidats; ils voulaient que tout électeur en émettant son suffrage votât à la fois pour une liste et pour un candidat en particulier. Ils proposaient en conséquence de supprimer la case de vote aménagée au-dessus des listes et de ne laisser subsister que les cases placées à côté des noms des candidats; dès lors l'électeur en donnant son suffrage à un candidat, manifestait par là même son adhésion à la liste sur laquelle était porté ce candidat. Cette proposition fut énergiquement combattue par le Gouvernement, parce qu'il abandonnait en réalité la désignation des candidats aux intrigues personnelles, ou aux hasards de combinaisons irréfléchies, qu'il pouvait aboutir à des résultats bizarres et qu'il risquait de provoquer des scissions dans les partis.

Dire que dans une liste seront élus les candidats qui réuniront le plus grand nombre de voix, alors que chaque suffrage ne peut compter que pour un seul candidat, et qu'on laisse les masses sans indication, ni guide d'aucune sorte, n'est-ce pas engager les candidats à briguer personnellement les voix, à se mettre ainsi en compétition ouverte ou

cachée avec leurs propres collègues? C'est provoquer la lutte, non plus entre les divers groupes politiques, mais au sein de chaque groupe; c'est accorder un privilège aux plus intrigants et aux plus ambitieux, aux moins scrupuleux et aux moins dévoués.

Supposez, d'autre part, que sur une liste figure un homme éminent et populaire : il attirera vraisemblablement à lui presque toutes les voix et réunira ainsi sur son nom un tel nombre de suffrages, qu'il ne restera rien ou presque rien pour l'ensemble des candidats. Vous pourrez avoir ainsi une liste qui aura obtenu, par exemple, 50.000 voix et aura droit à 5 élus; le premier aura 40.000 voix, le second qui jouissait d'une certaine popularité locale, obtiendra 6.000 suffrages; 4.000 suffrages se partageront entre les autres candidats, parmi lesquels les élus seront désignés par quelques centaines de voix. Ce résultat n'est-il pas choquant, et pourrait-on dire dans ce cas que ces députés ainsi choisis sont vraiment les élus de la fraction du corps électoral qu'ils sont censés représenter?

Enfin, le Gouvernement tenait essentiellement à écarter de son projet tout ce qui était de nature à provoquer le fractionnement des partis. Dans les grandes circonscriptions où les partis importants peuvent espérer conquérir un nombre assez considérable de sièges, chacun d'eux doit tenir compte d'intérêts divers, se constitue en réalité de groupes distincts, unis sans doute par des principes com-

muns, mais séparés cependant par des tendances particulières sur certains points spéciaux. Si l'on abandonne la désignation des élus au choix libre, irraisonné et anarchique des masses populaires, il pourra se faire que les hasards de la distribution des votes priveront tel ou tel groupe de toute représentation, ou ne laisseront à la grande majorité qu'une part infime des sièges, au profit de fractions moins fortes. Le groupe qui comptera parmi ses représentants spéciaux cet homme éminent et populaire qui fera en partie le succès de la liste et sur le nom duquel s'accumuleront les votes, sera le plus exposé à voir diminuer pour cela même sa part légitime de représentation. En tout cas les résultats, quels qu'ils soient, donneront lieu à des récriminations, à des contestations entre groupes et entre candidats, qui ne peuvent manquer d'aboutir plus tard à des scissions ouvertes, ou à des querelles intestines.

Le ministère présenta un système qui respectait la liberté de l'électeur, mais prévenait ses multiples inconvénients. Il fut défendu avec énergie, principalement par M. Van den Heuvel, ministre de la justice, qui parvint à le faire voter avec une légère modification proposée par lui-même. Ce sont les électeurs qui vont déterminer les candidats élus dans chaque liste, mais leur choix sera guidé et éclairé. Chacun peut voter à côté du nom du candidat qu'il préfère et lui donner ainsi un vote strictement personnel. Il peut aussi, et c'est un autre mode de votation, émettre son suf-

frage en noircissant le point blanc situé dans la case placée au-dessus de la liste. Mais quelle est la signification de ce vote? Par là l'électeur est censé avoir adhéré à l'ordre de présentation, c'est-à-dire, à l'ordre dans lequel les candidats figurent sur le bulletin électoral. Mais chaque vote, nous l'avons dit, ne peut profiter qu'à un seul candidat. Les votes de liste ne sont donc pas comptés à tous les candidats placés en ordre utile, mais ils leur sont dévolus successivement. Lors du dépouillement on attribuera au premier candidat tout d'abord les votes personnels qu'il a recueillis, puis on prendra dans la somme des votes de liste la quantité nécessaire pour parfaire à son profit le diviseur électoral. Tout candidat qui atteint le diviseur électoral est nécessairement élu : c'est pourquoi l'on s'arrête à ce chiffre. On comptera également au profit du second les votes personnels qui lui ont été donnés, puis on ira chercher dans le reliquat des votes de liste, des suffrages, à concurrence du diviseur, et ainsi de suite, jusqu'à épuisement de la somme totale des votes de liste.

Ce système ne laisse rien aux hasards, ni aux intrigues cachées; il permet de maintenir l'union harmonique de tous les éléments d'un parti, en attribuant à chacun la part qui lui revient dans la représentation, eu égard à son importance. Mais, objectaient certains députés, c'est la reconnaissance des associations politiques comme pouvoir électoral, c'est l'abandon à des corps privés du choix des représentants de la nation. « Ce système, disait

« au Sénat M. le ministre Van den Heuvel, n'implique la reconnaissance des associations politiques, ni en fait, ni en droit, il ne présuppose « qu'une chose : c'est la constatation d'un ordre « de présentation convenu et accepté par les parrains et par les candidats. Que les parrains forment ou ne forment pas une association, que les « parrains soient les représentants de tel ou tel « groupe, peu importe. Le projet ne leur demande « pas s'ils sont les porte-voix des sociétés politiques « plus ou moins nombreuses, ou s'ils se bornent « à exprimer leurs sentiments personnels. Il se « contente d'exiger qu'ils soient électeurs.

« L'ordre de présentation produit en même « temps que les candidatures a-t-il force par lui-même? Nullement. Il a si peu de force par lui-même que si personne ne vote en tête de la liste, il « sera considéré comme abandonné, il n'aura vraiment aucun effet utile. Pour qu'il ait quelque « valeur, il doit être soutenu par des électeurs partageant le sentiment des parrains. Assurément, « je m'empresse de le dire, cet ordre sera presque « toujours appuyé. Mais il le sera, parce que les « parrains, présentant des candidats, seront le plus « souvent gens suffisamment avisés pour ne pas se « lancer à l'aventure et braver l'opinion publique. »

Tout système de représentation proportionnelle doit prévenir autant que possible les élections partielles. Comment pourvoir au remplacement des députés qui perdent leur mandat avant l'échéance normale? Par l'institution de députés et de séna-

teurs suppléants : c'est ce qu'a fait la loi belge, mais d'une manière spéciale. Il semble que la solution la plus simple serait de reconnaître comme suppléants les candidats non élus dans chaque liste, en suivant l'ordre indiqué par le nombre des suffrages respectivement recueillis par chacun d'eux. La loi de 1899 ne l'a cependant pas adoptée ; elle a organisé en fait deux élections distinctes et séparées. Les parrains peuvent présenter, en même temps qu'une liste de candidats titulaires, une liste de candidats suppléants, qui figureront l'une à la suite de l'autre sur le bulletin électoral. Les mêmes noms, d'ailleurs, peuvent figurer sur l'une et l'autre, et même, si les derniers inscrits dans la liste des titulaires n'ont pas la certitude de conquérir un mandat, la prudence leur commande de se faire inscrire en tête de la liste des suppléants. S'ils ne le font pas et s'ils ne sont pas élus députés ou sénateurs effectifs, les premiers sièges vacants ne leur seront nullement attribués ; ils passeront aux candidats suppléants proclamés élus en cette qualité.

Cette séparation nette et absolue entre l'élection des titulaires et des suppléants a été préconisée surtout par M. de Trooz, ministre de l'intérieur. Elle a ce résultat qu'elle donne à la masse des électeurs la faculté de se prononcer en connaissance de cause sur la désignation des suppléants et de lui permettre d'exercer là aussi son choix. L'autre système aurait abouti à abandonner le choix et l'ordre des suppléants aux petits groupes d'électeurs

qui auraient partagé leurs votes entre les candidats laissés au bout de la liste. Dans la pensée de son auteur, cette organisation devait tendre aussi à écarter cette idée que le titre de sénateur ou de député suppléant est un poste d'attente, ouvrant en quelque sorte un droit éventuel de succession politique. Il avait espéré que ces mandats de suppléance auraient pu être conférés à des hommes jouissant d'une haute autorité sociale, prêts à donner à une liste le patronage et l'appui de leur nom, au besoin même à remplir provisoirement une fonction politique, mais disposés à l'abandonner à la première élection. Malheureusement, cette pensée ne semble pas avoir été comprise, et les suppléances ont été briguées dans tous les partis, principalement par ceux qui aspirent à siéger effectivement dans les assemblées parlementaires. Il importera de réagir contre cette tendance regrettable et de montrer à l'opinion les risques qu'elle fera courir dans l'avenir à la liberté des associations politiques et des électeurs, à l'union au sein des partis.

Le projet gouvernemental reçut dès sa publication le meilleur accueil; la presse de gauche comme de droite, à l'exception des rares journaux antiproportionnalistes quand même, s'empressa de reconnaître que l'organisation proposée offrait les garanties nécessaires d'impartialité et de loyauté. L'agitation qu'avait soulevée le projet Van den Peereboom et qui était prête à renaître au moindre soupçon de fraude, fut tout d'un coup éteinte. La

partie était gagnée devant le pays qui attendit avec le plus grand calme l'ouverture des discussions; mais il restait à la gagner devant les Chambres.

Dans le monde parlementaire, en effet, l'effervescence était loin de se calmer : les adversaires de la représentation proportionnelle, qui conservaient l'espoir de triompher du Gouvernement, entretenaient l'agitation par tous les moyens. Les socialistes furent de prime abord assez embarrassés. La représentation proportionnelle figurait en tête de leur programme politique, et leurs chefs les plus autorisés comme MM. Van der Velde, Denis, Bertrand, Anseele, s'étaient toujours affichés comme des partisans convaincus de cette réforme. Mais elle avait, par contre, été ardemment combattue par un groupe de députés du Hainaut, conduit par M. Defuisseaux, et auquel s'étaient peu à peu ralliés les éléments les plus violents et les moins « intellectuels » de l'extrême-gauche. Ceux-ci, se sentant les plus forts dans leur groupe, voulaient recommencer contre le nouveau projet la tactique d'obstruction violente et sauvage qui avait réussi à arrêter le ministère Van den Peereboom. Invoquant un manifeste signé par tous les députés de gauche au moment de la pleine agitation, ils voulaient obliger non seulement leurs collègues socialistes, mais encore les représentants libéraux à repousser par tous les moyens les propositions du Gouvernement. Ils finirent, il est vrai, par renoncer à l'emploi des moyens illégaux et se contentèrent d'organiser une obstruction parlementaire; mais

ils ne faisaient pas en cela grand sacrifice, puisque toute tentative d'agitation devait fatalement échouer devant le calme du pays et devant les sympathies de l'opinion publique pour le projet. Ils entraînèrent, d'ailleurs, dans leur opposition et même en partie dans leur obstruction leurs chefs proportionnalistes. Ceux-ci s'unirent même aux plus exaltés pour accabler de leurs clameurs et de leur injures les quelques députés radicaux et libéraux qui, fidèles à leurs principes et à leurs programmes électoraux, manifestaient la volonté d'accorder leur appui et leur vote au projet ministériel.

La droite était également divisée; aux proportionnalistes d'ancienne date se joignaient maintenant bon nombre de députés qui voyaient dans la représentation proportionnelle la solution indispensable du problème électoral. Mais les uns comme les autres ne suivaient le Gouvernement qu'avec hésitation; les nouveautés du projet n'étaient pas toujours bien comprises et elles bouleversaient d'anciennes traditions fortement ancrées dans les esprits. Chacun avait des préférences personnelles sur la façon de résoudre telle ou telle question de détail, et beaucoup étaient prêts à accepter des amendements qui auraient complètement dénaturé tout le système. D'autre part, les adversaires irréductibles, conduits par MM. Woeste et Helleputte, manifestaient l'intention de combattre les propositions gouvernementales avec toute l'énergie et toute la constance dont ils étaient capables. C'était la lutte décisive qui s'engageait et

ils espéraient, en prolongeant les débats, en multipliant les sinistres prédictions et les objurgations pressantes, ébranler quelques hésitants, ou regagner quelques ralliés par résignation. Ils se flattaient, d'ailleurs, de maintenir encore une majorité conservatrice après les élections de 1900 et de pouvoir alors, soit tenter à nouveau un projet de scrutin uninominal, soit procéder à la division des grands arrondissements : deux réformes qu'ils considéraient comme plus favorables à leur parti que la représentation proportionnelle.

Il semble que cette opposition acharnée de certains groupes de droite était suscitée par une double crainte : la crainte de voir la représentation proportionnelle introduire dans le Parlement et dans le Gouvernement, au lieu d'une politique nettement catholique et conservatrice, une politique de « centre », rendue nécessaire par les majorités infimes que leur paraissait devoir fatalement donner le nouveau régime ; la crainte aussi de voir ce système étendu par la force et la logique des choses à toutes les élections, appliqué notamment dans le cercle étroit de la commune, introduisant ainsi dans les moindres villages où régnaient le calme et la tranquillité, des foyers inextinguibles de rivalités personnelles et de luttes politiques. Mais il faut ajouter que des considérations plus personnelles venaient se mêler à ces vues politiques. La représentation proportionnelle avait fait partie du programme de M. Beernaert au moment de la revision constitutionnelle, et dans certains

milieux très conservateurs, on ne pardonnait pas à celui-ci d'avoir introduit à la place du suffrage censitaire un régime de suffrage universel, on continuait à lui imputer la force considérable du socialisme dans le pays. Et puis la représentation proportionnelle allait fatalement produire de nombreux changements personnels : combien de députés, en possession d'un fief électoral assuré, allaient devoir abandonner un siège paisiblement acquis et conservé depuis de longues années, et cela au profit d'adversaires politiques dont ils avaient pris l'habitude de mépriser l'impuissance? C'est dans ces circonstances qu'on peut seulement trouver l'explication de certaines violences inusitées de langage, de certaines attaques passionnées, dirigées par quelques députés de la majorité contre le Gouvernement et ceux qui l'appuyaient, et qui étonnèrent et attristèrent profondément les masses du parti catholique.

Les débats devant la Chambre furent interminables ; la discussion ouverte le 12 septembre et que d'aucuns auraient voulu passionner, ne prit fin que le 21 novembre, mais elle s'acheva dans le calme et la lassitude générales. A l'obstruction systématique de l'extrême-gauche comme à la loquacité intarissable de ses adversaires de droite, le Gouvernement opposa une patience sans limites, en même temps qu'une énergie intraitable dans la défense de ses propositions. Il dut montrer l'intransigeance la plus absolue, sous peine de voir le sort de son projet compromis. S'il eût admis un

seul des amendements qu'on lui suggérait de droite et de gauche, il eût été immédiatement débordé par les nombreux auteurs de propositions divergentes, et le principe même de la représentation proportionnelle eut problablement sombré dans ce chaos de systèmes contradictoires. Il n'admit qu'un seul amendement, relatif à la désignation des candidats; encore l'avait-il élaboré et présenté lui-même.

Le ministère avait passé victorieusement les phases considérées comme les plus périlleuses du vote, lorsqu'au dernier moment un accroc faillit se produire. Il n'avait dans son projet établi aucun quorum, mais il avait déclaré dans son exposé des motifs que tout en étant opposé à un quorum élevé qui pourrait fausser le principe proportionnel, il laissait à la Chambre le soin de décider s'il n'y avait pas lieu d'établir un quorum abaissé, de manière à ne pas gêner la représentation des vrais partis politiques. M. Nyssens s'autorisant de cette déclaration, proposa de fixer le quorum dans chaque arrondissement à une fraction déterminée par le nombre des députés à élire, augmenté d'une unité, sans que ce quorum pût cependant être abaissé au-dessous du dixième des votes valables. Cette proposition inattendue souleva à gauche les plus vives colères; les députés progressistes qui appuyaient le projet, annoncèrent immédiatement leur intention de modifier leur vote, si l'amendement était adopté. Par contre, les anti-proportionnalistes de gauche et de droite, heureux

de voir surgir cet obstacle alors qu'ils avaient déjà perdu toute espérance, manifestèrent bruyamment leur joie. Il n'en fallut pas davantage pour ouvrir les yeux aux députés de droite qui appuyaient le projet du Gouvernement, mais qui étaient séduits par l'idée du quorum. L'intervention heureuse de M. Schollaert, qui n'était cependant qu'un partisan résigné de la représentation proportionnelle et qui supplia M. Nyssens de retirer sa proposition, sauva la situation.

Le Gouvernement obtint enfin une majorité assez sérieuse sur le vote de l'article qui consacrait le principe de la représentation proportionnelle : il fut adopté par 75 voix contre 55. Au vote sur l'ensemble, le chiffre de la majorité baissa : 70 voix contre 63 et 8 abstentions. Plusieurs députés influencés par les sombres prédictions et les terribles prophéties lancées au dernier moment par tel ou tel chef influent, se réfugièrent dans l'abstention, lorsqu'ils eurent d'ailleurs la certitude que leur voix n'était pas indispensable pour l'adoption du projet.

Au Sénat les discussions furent très courtes ; chacun savait d'ailleurs qu'une majorité considérable était acquise aux propositions du Gouvernement. Celui-ci rencontrait, il est vrai, dans sa propre majorité quelques opposants; mais beaucoup moins nombreux que dans l'autre chambre, ils n'avaient pas à leur tête des orateurs comme MM. Woeste et Helleputte pour mener une attaque vigoureuse. La gauche libérale était aussi

divisée : tandis qu'une partie suivait M. Bara dans une opposition absolue au principe même de la représentation proportionnelle, d'autres, guidés par MM. Dupont et Montefiore, apportaient leur appui et leur vote au projet ministériel qui fut adopté par 61 voix contre 26.

III. — **Mécanisme pratique de la nouvelle loi.**

Un des préjugés les plus répandus contre la représentation proportionnelle, même parmi les personnes sympathiques au principe de cette réforme, c'est qu'elle est un mécanisme compliqué et extrêmement délicat, une sorte d'horlogerie électorale, dont la marche régulière exigerait une éducation politique supérieure dans les masses électorales, et qui demanderait aux autorités qui président au dépouillement du scrutin des opérations longues, multiples et difficiles. Nous allons essayer de montrer par l'exposé succinct du régime établi en Belgique que la représentation proportionnelle peut être organisée de manière à laisser à l'électeur un rôle extrêmement simple et à n'attribuer aux bureaux de dépouillement qu'une mission aisée et sans difficulté sérieuse. Et cependant il ne faut pas oublier que la législation électorale belge se complique de certaines particularités qui ne sont pas essentielles à la représentation proportionnelle, et aussi de garanties destinées à assurer le secret du vote et la sincérité de toutes les opérations du scrutin.

Les candidatures doivent être présentées quinze jours au moins avant la date fixée pour l'élection; l'acte de présentation signé par les candidats et par au moins cent électeurs de la circonscription est remis au président du bureau principal qui n'est autre que le président du tribunal de première instance. Nul électeur ne peut signer plusieurs actes différents de présentation; nul candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection. Nul ne peut non plus être candidat dans plusieurs collèges électoraux à la fois. L'acte de présentation peut contenir en dessous de la liste des candidats effectifs, une liste bien distincte de candidats suppléants; le même nom peut figurer parmi les candidats effectifs et parmi les candidats suppléants d'une même liste. L'ordre dans lequel les candidats sont présentés est des plus important, car les parrains sont censés proposer au corps électoral d'attribuer les mandats aux candidats figurant sur leur liste d'après l'ordre suivi dans l'acte de présentation, et tout électeur qui ne donnera pas un vote personnel à un candidat, sera considéré comme approuvant cet ordre.

Le bureau principal après avoir vérifié la régularité des présentations faites, arrête le nombre des listes et des candidats qui figureront sur le bulletin de vote. Toute liste comprenant plus d'un candidat titulaire a le droit d'occuper sur ce bulletin une colonne particulière. Le rang des diverses listes est déterminé par le sort et chacune est surmontée dans le bulletin officiel du numéro

d'ordre qui lui aura été ainsi attribué. Dans chaque liste figurent d'abord les noms des candidats effectifs, suivant l'ordre de leur présentation, puis sous le titre de « suppléants » les noms des candidats suppléants, disposés d'après le même ordre. Le bureau principal fait imprimer les bulletins de vote et fait afficher les listes présentées suivant la forme donnée à ces bulletins. Au-dessus de chaque liste et à côté du nom de chaque candidat se trouve imprimé un carré noir, percé au centre d'un point blanc (Voir un fac-similé du bulletin p. 241).

Au jour du scrutin l'électeur se présente au bureau de vote muni d'une lettre de convocation indiquant par un chiffre très apparent le nombre de voix qui lui est attribué. Le président du bureau lui remet un, deux ou trois bulletins officiels, à l'extérieur desquels il vient d'apposer un cachet spécial. L'électeur se rend dans l'un des « isoloirs » aménagés dans la salle de vote, et à l'abri de tout regard curieux, donne son suffrage en noircissant au moyen d'un crayon l'un des points blancs, soit au-dessus d'une liste, soit à côté du nom d'un candidat. Ensuite il replie ses bulletins et vient les déposer lui-même un à un dans l'urne, en montrant au président que chacun d'eux porte extérieurement le cachet officiel du bureau.

Dans le système adopté par la loi belge, tout vote valable doit avoir une triple portée. Il doit d'abord être compté pour une unité au profit d'une liste, afin de permettre la détermination proportionnelle du nombre des sièges revenant à chaque parti. Il doit

ensuite être compté pour une unité au profit d'un candidat titulaire, afin de permettre de désigner dans chaque liste les candidats auxquels seront attribués les sièges obtenus par chaque parti. Il doit enfin être compté pour une unité au profit d'un candidat suppléant, afin de permettre de désigner les successeurs éventuels des élus de chaque parti.

L'électeur peut émettre un vote valable de quatre manières différentes :

1. — Ou bien il noircit le point blanc au-dessus de la liste qu'il veut favoriser de son suffrage : par là il donne sa voix à la dite liste et déclare en outre voter, en suivant l'ordre de présentation, pour un candidat effectif et pour un candidat suppléant. Sous le régime majoritaire plus des 9/10 des électeurs donnaient ainsi régulièrement leur vote et ils continueront d'agir de même sous le régime proportionnel, comme l'a montré la première expérience.

2. — Ou bien l'électeur noircit le point blanc à droite du nom d'un candidat titulaire qui a ses préférences ; par là il accorde son vote à la liste sur laquelle figure ce candidat, il attribue un suffrage de préférence à ce candidat pour sa désignation comme titulaire, et déclare voter, en se référant à l'ordre de présentation, pour un des candidats suppléants de ladite liste.

3. — Ou bien il donne un vote personnel à l'un des candidats suppléants ; dans ce cas, il donne son suffrage à la liste qui contient le nom de ce candidat suppléant, déclare voter en se référant à l'ordre

de présentation pour un des candidats titulaires de cette même liste, mais manifeste sa volonté de modifier cet ordre relativement aux suppléants, au profit du candidat auquel il a accordé un vote de préférence.

4. — Ou bien, enfin, il peut voter à la fois pour un candidat effectif et pour un candidat suppléant dans la même liste ; — c'est le seul cas où l'électeur pourra valablement noircir deux points blancs sur un même bulletin, — alors il vote pour la liste dont ces deux candidats font partie, mais il montre sa volonté de modifier, et l'ordre de présentation des effectifs, et celui des suppléants, au profit des candidats auxquels il a donné personnellement son suffrage.

Tous bulletins autres que ceux-là sont nuls ; car ils seraient en opposition avec le principe de la représentation proportionnelle, ou avec la règle du vote uninominal, ou ils impliqueraient des volontés contradictoires entre lesquelles le bureau de dépouillement ne pourrait choisir. Ainsi, après avoir voté en tête d'une liste, l'électeur ne peut, sous peine de nullité, donner encore un suffrage à un candidat effectif ou suppléant, non seulement d'une autre liste — ce qui est évident — mais encore de cette même liste ; car par le premier vote il approuverait l'ordre de présentation, par le second il le modifierait. Il ne pourra jamais voter non plus pour deux candidats effectifs, ni pour deux suppléants, soit de listes différentes, parce que le vote pour un candidat compte comme vote pour la

liste, soit de la même liste, parce que le vote est uninominal et ne peut profiter qu'à un seul candidat. Serait encore nul le bulletin qui contiendrait un vote pour un candidat effectif d'une liste et un vote pour un suppléant d'une autre liste ; car il est absurde de vouloir faire remplacer un élu par un de ses adversaires.

Viennent ensuite les opérations du dépouillement du scrutin. Elles paraissent à première vue compliquées, à raison de ce fait que tout suffrage devra être considéré à un double point de vue : il devra, d'une part, être compté pour établir les forces respectives des partis en présence ; il devra, d'autre part, être pris en considération pour fixer l'ordre de priorité des candidats.

La loi, nous l'avons vu, admet quatre catégories de bulletins valables : 1) votes en tête de liste, 2) votes nominatifs pour un candidat titulaire, 3) votes nominatifs pour un candidat suppléant, 4) votes nominatifs pour un candidat titulaire et pour un suppléant de la même liste. Toutefois ce n'est pas d'après ces distinctions que les bureaux devront dresser leurs tableaux de dépouillement.

Les membres du bureau en dépliant les bulletins font un premier classement d'après la liste à laquelle ils sont favorables ; on met à part les bulletins suspects sur lesquels le bureau statuera ultérieurement et les bulletins nuls. Puis reprenant le paquet des bulletins favorables à la liste n° 1, on les répartit en trois tas séparés : dans le premier seront rangés tous les bulletins marqués en tête

de la liste, dans le second ceux qui sont marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant, dans le troisième tous ceux qui portent un vote nominatif en faveur d'un candidat titulaire, qu'ils contiennent, ou non, un vote en faveur d'un suppléant. La même opération se répète pour chacune des listes en présence, si bien qu'après le classement, les bulletins se trouvent sur la table du bureau répartis conformément au tableau suivant:

Bulletins valables favorables à la

LISTE 1	LISTE 2	LISTE 3	ETC.	
Marqués en tête de la liste 1	Marqués en tête de la liste 2	Marqués en tête de la liste 3		
Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 1	Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 2	Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 3	Bulletins suspects	Bulletins nuls
Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 1	Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 2	Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 3		

Le paquet des bulletins suspects disparaîtra en

suite, lorsque le bureau aura décidé pour chacun d'eux la validité ou l'annulation.

Le classement ainsi terminé, les membres du bureau comptent d'abord les bulletins marqués en tête de la liste 1, puis ceux qui donnent un vote exclusivement à un suppléant de cette liste. Ils inscriront la somme de chaque catégorie au tableau inséré à la fin du procès-verbal (voir p. 243), ainsi que le total de ces deux chiffres. Ce total, c'est la somme des « votes de liste », c'est-à-dire, de ceux qui confirment l'ordre de présentation des candidats titulaires. Mais pour connaître le total des votes favorables à la liste 1, il faut encore compter le 3e paquet qui contient les votes nominatifs en faveur d'un titulaire. Cependant ce dernier chiffre n'est pas inscrit au tableau de recensement et le bureau n'en tient compte que pour la vérification de ses opérations.

Le bureau passe ensuite au calcul des voix personnellement acquises aux divers candidats. Il reprend d'abord le second paquet avec les votes en faveur d'un suppléant. Ici comme le nombre des suppléants dans chaque liste est assez restreint, que les bulletins ne portent nécessairement qu'un seul vote, et sont d'ailleurs peu nombreux, le moyen le plus simple sera de classer en tas séparés et de compter les bulletins acquis à chaque candidat; les chiffres ainsi constatés seront inscrits dans la première colonne du tableau de dépouillement des votes nominatifs (voir pp. 244-245).

Enfin on passe au troisième paquet. Ici les can-

didats sont plus nombreux, la quantité des bulletins à dépouiller sera toujours plus considérable et un certain nombre d'entre eux contiendront deux votes, l'un en faveur d'un titulaire, l'autre en faveur d'un suppléant. Aussi le seul moyen sûr d'éviter les erreurs, c'est de faire un pointage détaillé ; le président lira chaque bulletin et un assesseur notera chaque vote au moyen d'un trait dans le tableau de dépouillement (voir pp. 244-245).

Cette opération terminée, le bureau additionnera le total des voix recueillies par chaque candidat, titulaire et suppléant, et les inscrira au tableau inséré au procès-verbal.

Les mêmes opérations se répèteront pour les bulletins favorables à chaque liste. Puis les résultats définitivement constatés seront transcrits dans un tableau qui sera transmis au bureau principal. Ce tableau est divisé pour chaque liste en trois parties : dans la première est indiqué le total des « votes de liste » ; dans la seconde, le chiffre des votes nominatifs recueillis par chaque candidat titulaire ; dans la troisième, la somme des voix personnellement obtenues par chaque suppléant (voir p. 242).

La première opération qui s'impose au bureau principal, c'est d'établir le nombre de suffrages qu'a recueilli chacune des listes en présence. Rien n'est plus facile. S'il prend en considération tout d'abord la liste inscrite sous le n° 1 dans le bulletin de vote, il additionnera à la somme globale des

votes comptés au profit de cette liste dans la première partie des tableaux, les votes personnels recueillis par chacun des candidats titulaires de la même liste et mentionnés dans la deuxième partie des tableaux ; le chiffre ainsi obtenu sera précisément le nombre de suffrages attribués à la liste n° 1. Les mêmes opérations se répéteront naturellement pour les autres listes. Le bureau principal laissera donc entièrement de côté pour cette opération les chiffres mentionnés dans la troisième partie des tableaux et indiquant les votes attribués aux candidats suppléants ; car ceux-ci figurent déjà, soit dans la première, soit dans la deuxième partie du tableau.

Il s'agit ensuite de trouver le mètre électoral, c'est-à-dire, le commun diviseur qui servira de base à la répartition des sièges entre les diverses listes. Le bureau n'aura pour cela qu'à diviser successivement par 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., le chiffre des suffrages recueillis par chacune des listes ; puis il rangera les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence du nombre des mandats à conférer. Le dernier quotient est le diviseur électoral ; chaque liste aura droit à autant de sièges que la somme de ses voix contiendra de fois ce chiffre.

Appliquons ce procédé aux résultats de la dernière élection de Bruxelles, en négligeant les listes qui n'ont recueilli qu'un nombre dérisoire de suffrages. Il y avait à élire dix-huit représentants et les votes se répartirent de la manière suivante :

La liste	catholique	recueillit.....	89.964 voix.
—	socialiste	—	59.389 —
—	libérale	—	32.383 —
—	progressiste	—	24.185 —
—	des démocrates-chrétiens	—	10.178 —
—	des indépendants	—	9.818 —

Si nous divisons successivement par 1, 2, 3, 4, etc., nous obtenons les résultats suivants :

Catholiques	Socialistes	Libéraux	Progressistes
1 : 89.964	1 : 59.389	1 : 32.383	1 : 24.185
2 : 44.982	2 : 29.694	2 : 16.192	2 : 12.192
3 : 29.988	3 : 19.796	3 : 10.794	3 : 8.091
4 : 22.491	4 : 14.847	4 : 8.095	
5 : 17.992	5 : 11.877		
6 : 14.991	6 : 9.898		
7 : 12.872			
8 : 11.245			
9 : 9.996			

Démocrates-chrétiens	Indépendants
1 : 10.178	1 : 9.818

Il est inutile de prolonger plus loin ces divisions, car nous avons déjà ainsi vingt-quatre quotients. Rangeons-les par ordre d'importance :

1 : 89.964	(catholique)	7 : 24.185	(progressiste)	13 : 14.847	(socialiste)
2 : 59.389	(socialiste)	8 : 22.491	(catholique)	14 : 12.872	(catholique)
3 : 44.982	(catholique)	9 : 19.796	(socialiste)	15 : 12.092	(progressiste)
4 : 32.383	(libéral)	10 : 17.992	(catholique)	16 : 11.877	(socialiste)
5 : 29.998	(catholique)	11 : 16.192	(libéral)	17 : 11.245	(catholique)
6 : 29.694	(socialiste)	12 : 14.991	(catholique)	18 : 10.794	(libéral)

Ce 18e quotient : 10.794 est le diviseur électoral. Il est facile de s'assurer qu'il est contenu :

huit fois	dans	89.964	chiffre	des suffrages	catholiques
cinq	—	59.389	—	—	socialistes
trois	—	32.383	—	—	libéraux
deux	—	24.185	—	—	progressistes

Les démocrates chrétiens et les indépendants ne recueillant qu'un nombre de voix inférieur au diviseur électoral, n'ont droit à aucun siège.

Les sièges ainsi répartis entre les diverses listes, il reste à déterminer à quels candidats dans chaque liste seront dévolus les mandats. Si le nombre des sièges attribués à une liste est égal au nombre de ses candidats titulaires, la question se résout d'elle-même : tous les titulaires sont élus, quel que soit le nombre des votes personnels recueillis par les suppléants. Si une liste avait droit à un mandat de plus que le nombre de ses candidats titulaires, le premier élu parmi les suppléants serait immédiatement investi de ce mandat. Mais comment choisir lorsque le nombre des candidats titulaires excède la quantité des sièges attribués à la liste?

Deux principes doivent être ici combinés : — 1. Est élu, tout candidat qui a obtenu le diviseur électoral et, parmi les autres, ceux qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages; — 2. Les bulletins qui n'expriment pas un suffrage personnel au profit d'un candidat titulaire, sont censés confirmer l'ordre de présentation : ils seront donc attribués tout d'abord au premier candidat inscrit, jusqu'à ce qu'il ait atteint le diviseur électoral; le surplus sera reporté sur le second, toujours à concurrence du même diviseur, et ainsi de suite jusqu'à épuisement. Ces votes de liste retombent donc ainsi en cascade sur le premier, le second, le troisième, le quatrième candidat, etc.; chacun ne retient que

la quantité nécessaire pour être élu et laisse retomber le surplus sur le candidat qui le suit.

Prenons encore un exemple pratique d'application dans les résultats de la dernière élection de Bruxelles. La liste catholique avait recueilli 89.964 suffrages parmi lesquels on comptait 72,580 votes de liste et 17.384 suffrages nominatifs distribués entre les dix candidats titulaires de la manière suivante :

M. Nerincx	438	M. Carton de Wiart	419	M. de Coster	2.842
M. De Jaer	217	M. De Lantsheere	810	M. Colfs	10.430
M. Van der Linden	328	M. De Bontridder	1.111		
M. Renkin	397	M. Wauvermans	393		

Le diviseur électoral qui était de 10.794 n'était atteint par aucun des candidats au moyen de ses seuls votes personnels. Il faudra donc reporter en suivant l'ordre de présentation, les 72.580 votes de liste sur les divers candidats jusqu'à concurrence pour chacun de ce diviseur de 10.794.

Ainsi : MM.

Nerincx qui a	438	voix personnelles	retiendra	10.356	suffrag.	de liste
De Jaer —	217	—	—	10.577	—	—
Van der Linden	328	—	—	10.466	—	—
Renkin	396	—	—	10.398	—	—
Carton de Wiart	419	—	—	10.375	—	—
De Lantheere	810	—	—	9.984	—	—
De Bontridder	1.111	—	—	9.683	—	—

Mais, à ce moment, il ne reste plus sur la somme des votes de liste que 741 suffrages qui sont attri-

bués à M. Wauvermans. Celui-ci a donc seulement 393 voix personnelles plus 741, soit un total de 1.134 voix, tandis que M. de Coster en a 2.842 et M. Colfs 10.430. C'est donc à ce dernier qu'est dévolu le huitième siège revenant à la liste catholique (1).

Cette même opération se répétera pour la désignation des suppléants. Il faut remarquer seulement que la somme des votes emportant adhésion à l'ordre de présentation des suppléants ne figure plus directement dans les tableaux de dépouillement. Mais elle s'obtiendra facilement, en retranchant de la totalité des votes attribués à une liste, la somme des votes nominatifs donnés à ses candidats à la suppléance.

L'expérience qui vient d'être faite a prouvé de toute évidence la simplicité et la facilité du système. Les électeurs n'éprouvèrent nul embarras et il n'y eut partout qu'un nombre insignifiant de bulletins nuls (2). Ils montrèrent aussi qu'ils avaient parfaitement compris le mécanisme de la représentation proportionnelle. Presque partout l'immense majorité continua comme par le passé à voter en tête d'une liste; c'est que les associations politiques avaient, dans l'ordre de présentation de leurs candidats, suivi l'impulsion de l'opinion publique. Là où une fraction notable d'un parti crut voir

(1) Voir pour la solution des différents cas qui peuvent se présenter, la note explicative communiquée au Sénat par M. le Ministre de la Justice et que nous reproduisons plus loin aux annexes, p. 246.

(2) Sur un total de 2.134.937 bulletins déposés dans les urnes, il n'y eut que 84.023 bulletins blancs et nuls, soit moins de 4 0/0.

son candidat préféré, rejeté à un rang qui ne lui laissait aucune chance d'obtenir un mandat, elle sut en accumulant sur son nom des milliers de votes personnels, assurer son élection ; ce fait se produisit dans le vaste arrondissement de Bruxelles, et dans une petite circonscription rurale du Luxembourg.

Les masses électorales se trouvaient cependant devant les difficultés et les doutes inséparables d'une première épreuve. Malgré cela les proportionnalistes belges avaient l'assurance du succès. Presque rien, en effet, n'avait été changé au mode de votation : les électeurs étaient déjà accoutumés à exprimer leur suffrage en noircissant un point blanc au-dessus de la liste de leur choix. La seule innovation importante à ce point de vue, c'est qu'ils avaient perdu la faculté de « panacher », c'est-à-dire, de répartir des suffrages sur les noms des divers candidats appartenant soit à la même liste, soit à des listes différentes. D'autre part, la vie politique est intense dans le pays, les partis politiques y sont fortement disciplinés et puissamment organisés, et on pouvait compter que chacun d'eux prendrait soin d'instruire par la presse et par la parole la foule de ses adhérents. Cette œuvre d'éducation électorale a été, il faut le dire, admirablement menée par tous.

Aucune difficulté sérieuse ne vint non plus entraver les opérations de dépouillement ; elles marchèrent avec une assez grande promptitude et ne furent pas plus prolongées qu'au temps des élections majoritaires. On peut affirmer, sans crainte de se tromper, qu'elles seront menées plus rapi-

dement encore à l'avenir, lorsque certains présidents de bureau, à l'esprit particulièrement méticuleux, ne seront plus arrêtés par les hésitations d'une première expérience. Les erreurs dans les calculs, prophétisées par les adversaires, ne se produisirent point. La Chambre n'eut à modifier qu'un seul des résultats proclamés par les bureaux de dépouillement, et dans ce cas, le président du bureau principal avait lui-même signalé le caractère incertain de ses opérations.

IV. — **Les Effets produits par la R. P.**

Nous n'avons certes pas la prétention de déterminer avec exactitude les effets d'une réforme politique en nous basant sur une seule expérience. Il est cependant certains résultats indéniables de la représentation proportionnelle que chacun a pu dès maintenant constater, et parmi les sombres prévisions et les prophéties désolantes qu'agitaient ses adversaires, il en est plus d'une dont cette première épreuve a montré clairement le caractère chimérique.

Et tout d'abord la représentation proportionnelle a produit l'effet qu'on en attendait : la représentation de toutes les opinions au sein du Parlement est dorénavant en rapport avec leurs forces respectives dans le pays. Sans doute, les proportions ne sont point mathématiquement exactes; mais c'est là chose impossible. Sur un total de 2.052.270 votes

valables, les candidats officiels du parti catholique ont obtenu 995.056 voix, quelques dissidents se réclamant nettement des mêmes principes politiques, 13.771 voix; les démocrates-chrétiens 55.537, les indépendants 9.818, soit pour l'ensemble des partis de droite 1.074.403 voix. Les libéraux et les radicaux ont obtenu ensemble 497.304 voix, auxquelles il faut ajouter les 1.141 suffrages recueillis par une liste libérale dissidente. Les socialistes enfin ont réuni sur les noms de leurs candidats officiels 467.326 votes et divers dissidents ont enlevé environ 2.000 suffrages ; l'ensemble des voix de gauche atteint ainsi la somme de 967.500 environ. Il faut ajouter enfin quelques milliers de suffrages égarés sur diverses listes sans couleur politique.

Les sièges à la Chambre ont été répartis de la manière suivante :

86 aux catholiques,
1 aux démocrates-chrétiens,
33 aux libéraux et radicaux,
32 aux socialistes.

Au Sénat ont été proclamés élus :

58 catholiques,
35 libéraux et radicaux,
9 socialistes et radicaux socialistes.

La proportion entre les voix recueillies et les sièges conquis n'est donc pas tout à fait exacte, elle est légèrement forcée au profit de la majorité. Mais toujours les partis les plus puissants auront

un avantage dans la répartition des mandats, à moins qu'on n'en vienne au système chimérique de la circonscription unique. Ce résultat ne doit point, d'ailleurs, être vivement regretté, car il a des conséquences heureuses. Il contribue, en effet, à assurer la cohésion et la discipline au sein des partis; il aboutit, au fond, sans favoriser aucune opinion en particulier, à renforcer dans une mesure fort minime la majorité parlementaire et à garantir ainsi au Gouvernement la puissance et la stabilité nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les luttes électorales n'ont certes rien perdu de leur vivacité, ni de leur intensité sous le nouveau régime; mais elles ont, semble-t-il, gagné en dignité, en sincérité, en loyauté. L'issue de cette vaste bataille qui pour la première fois s'étendait réellement à toutes les circonscriptions, était bien douteuse; dans tous les coins du pays les partis déployèrent toute l'énergie dont ils étaient capables.

Et cependant on ne vit point la campagne politique dégénérer en violences grossières, en âpres querelles personnelles, en bagarres sanglantes, comme on en avait autrefois trop souvent le spectacle dans quelques arrondissements. Nulle part l'ordre ne fut troublé avant le scrutin; partout la proclamation des résultats fut accueillie avec le plus grand calme. Il n'y avait plus de vaincus, dépouillés de toute représentation au profit exclusif d'un seul vainqueur; chacun se retirait de la lutte, satisfait d'avoir conquis la part mesurée à sa puissance.

Ajoutons encore que les divers partis se sont abstenus cette fois d'imputer à leurs adversaires des actes de corruption électorale; sans vouloir attacher une importance exagérée aux anciennes accusations, encore peut-on voir dans cette absence de soupçons un symptôme des plus significatif.

A côté de cet apaisement des luttes électorales, il semble que la représentation proportionnelle a eu aussi les plus heureux effets sur la constitution et l'organisation des partis : elle leur a rendu à tous l'indépendance et la liberté d'allures, elle a consolidé dans leur sein l'union et la discipline, elle a imprimé aux uns comme aux autres un caractère plus national. Les partis que le régime majoritaire entraînait à des compromissions dans lesquelles la conquête des mandats se payait par l'abandon des principes, ont pu reprendre leur pleine autonomie et défendre hardiment leur programme. Plus d'alliances boîteuses entre adversaires qui ne s'entendaient que sur des négations et qui n'avaient d'autre point de contact que la crainte d'un adversaire commun. Le parti libéral a pu séparer nettement sa cause de celle du parti socialiste; partout il a engagé la lutte avec ses seules forces. La représentation proportionnelle a sonné dans tout le pays l'heure de la rupture du « cartell ».

D'un autre côté, bien loin de provoquer la dislocation des partis, elle a suscité chez tous un grand mouvement d'union et de consolidation. Les éléments distincts, obéissant à des tendances plus ou moins divergentes que compte tout grand parti,

ont senti parfaitement les avantages de la discipline et les dangers de la discorde. L'un des résultats les plus remarquables de l'élection du 27 mai a été l'écrasement général des dissidents; partout les électeurs ont dédaigneusement écarté ceux qui n'avaient pas eu la sagesse et le courage de sacrifier à la défense des principes du parti leurs rancunes, leurs ambitions ou leurs intérêts personnels. Avec la représentation proportionnelle, il y a des sièges au Parlement pour les représentants des vrais partis politiques, il n'y en a point pour les fauteurs de scissions et les organisateurs de groupements factices.

Enfin les partis ont pris dans les Chambres un aspect plus national : la division des groupes parlementaires ne paraîtra plus suivre une limite de race, ni une démarcation économique. La droite ne risquera plus d'être confondue avec un parti rural et flamand; les partis de gauche n'auront plus l'air d'être les représentants exclusifs des districts industriels de la Walloine. Chaque groupe va recruter dorénavant ses membres dans toutes les parties du pays; ils devront, par conséquent se préoccuper tous au même degré des intérêts, des désirs et des mouvements de l'opinion publique dans tous les arrondissements. Ainsi s'opérera au sein de chaque parti une première conciliation entre les prétentions et les besoins si différents des grandes villes et des campagnes, des districts industriels et des circonscriptions rurales, des populations flamandes et wallonnes.

L'objection qui paraissait à beaucoup d'esprits la plus forte contre la représentation proportionnelle, c'est qu'elle ne pourrait produire que des majorités infimes et rendrait ainsi impossible tout gouvernement stable. L'événement a détruit cette crainte : la droite a conservé une majorité de 20 voix à la Chambre, de 14 voix au Sénat, et c'est là pour les assemblées belges une majorité sérieuse. La Belgique a connu des gouvernements puissants et remarquablement stables et qui n'ont pourtant jamais eu au Parlemeut de majorité plus forte. Cette majorité numériquement moins considérable que celle des dernières assemblées sera, croyons-nous, pour le ministère un appui plus solide et plus sûr : elle risque moins d'être affaiblie par l'indiscipline et la désunion, elle est à l'abri des surprises qu'auraient pu causer autrefois quelques milliers d'électeurs mécontents dans quelque vaste circonscription.

Mais ne sera-ce pas une majorité trop stable, impossible à renverser, une majorité clichée? Car les adversaires de la représentation proportionnelle, qui n'hésitaient pas à mettre en avant les objections les plus contradictoires, prétendaient qu'un tel régime ne laisserait guère d'espoir à un parti vaincu de reconquérir un jour le pouvoir. Sans doute la majorité actuelle est forte, plus forte même que n'osaient l'espérer les partisans de a représentation porportionnelle, amis du Gouvernement. Mais ce brillant résultat est dû avant tout à l'admirable discipline, à la sage et parfaite com-

préhension des intérêts et des besoins du pays qu'a su montrer le parti catholique en Belgique; il est dû ensuite pour une très large part à la politique modérée, prudente et progressive du ministère actuel. Mais, si le parti au pouvoir venait à méconnaître les vraies aspirations de la nation, et provoquait un mouvement sérieux de réaction dans l'opinion publique, les partis d'opposition n'auraient certes pas grande difficulté à enlever au parti conservateur une douzaine de sièges et même davantage. L'effet de la représentation proportionnelle, c'est que les destinées du pays ne seront plus abandonnées aux caprices et aux rancunes de quelques groupes d'électeurs douteux dans deux ou trois grands arrondissements. La lutte est reportée sur une scène plus vaste, c'est la Belgique entière qui décidera en réalité du sort de son Gouvernement. Il faudra pour renverser une majorité un véritable mouvement national, qui ait sa répercussion dans tout le pays et possède assez de puissance pour modifier la répartition des mandats parlementaires dans une dizaine d'arrondissements.

Mais quelle influence la représentation proportionnelle a-t-elle produit sur la composition des Chambres? a-t-elle relevé le niveau parlementaire, ou l'a-t-elle abaissé? peut-on espérer la voir ramener dans les assemblées les hommes de haute capacité, les intelligences d'élite qui paraissaient depuis quelque temps ne plus se soucier d'y entrer?

Il est toujours délicat et difficile de se prononcer sur une question de cette nature qui comporte

une série de jugements personnels; la tâche est encore particulièrement malaisée à un moment où les nouveaux venus n'ont guère encore eu l'occasion de faire sentir leur action. D'autre part, cette première expérience est d'autant moins concluante que les anciens députés se sont imposés presque partout et n'ont abandonné que les sièges assurés par la nouvelle législation aux partis adverses. Sur 152 membres que compte la Chambre actuelle, 82 faisaient partie de la précédente assemblée, 12 sont d'anciens députés ramenés à la vie parlementaire, quelques autres sortaient du Sénat. Certains antiproportionnalistes ont fait grand état de la disparition de quelques membres éminents de la droite; mais ce sont là des incidents qui ne sont nullement imputables à la représentation proportionnelle. Pour tels d'entre eux l'instauration d'un nouveau régime électoral semble n'avoir été que l'occasion attendue d'une retraite désirée. D'autres se sont retirés, parce qu'ils n'ont point voulu se mêler aux intrigues que suscitait entre les députés sortants la nécessité de faire le sacrifice d'un ou de plusieurs mandats au profit des adversaires : c'est là un fait passager qui ne se produira plus. D'ailleurs les uns sont passés au Sénat; les autres ont refusé d'accepter les sièges qu'on leur offrait dans d'autres circonscriptions. Il est facile de montrer ainsi les pertes que subit tel ou tel parti et de laisser comprendre que ces hommes éminents et expérimentés ne sont point remplacés. Il est bien certain en effet que les nouveaux venus, quelle

que soit leur valeur, n'auront jamais de prime abord l'autorité, la réputation, le prestige qu'avaient acquis les anciens chefs parlementaires.

La vraie question qui se pose est celle de savoir si les nouveaux venus d'aujourd'hui sont ou non supérieurs à ceux qu'amenait depuis dix ou vingt ans chaque nouvelle élection. Et à celle-ci nous n'hésitons pas à donner une réponse affirmative. Sur les bancs de la droite, comme sur ceux de la gauche libérale, — nous ne parlons pas de la gauche socialiste, qui a reparu à peu près telle qu'elle était sortie de la chambre précédente — nous comptons nombre d'hommes qui au barreau, dans la presse, le professorat ou la politique ont acquis une réputation méritée. Sans vouloir citer ici aucun nom, nous pouvons dire que nous remarquons dans la série des députés qui vont faire leurs débuts dans la carrière parlementaire plusieurs orateurs dont l'éloquence chaude, nerveuse ou brillante relèvera l'éclat des débats, plusieurs juristes qui apporteront dans les travaux législatifs le secours de leur pensée vigoureuse et sûre, de leur parole claire et précise. Il nous semble, d'ailleurs, que les partis sentiront de plus en plus la nécessité de confier les mandats politiques à des hommes de haute capacité. Ils n'auront plus à rechercher avant tout le candidat riche et populaire, dont le nom peut amener les voix de quelques électeurs douteux et assurer le succès. Ils ne devront plus subir la pression des politiciens ambitieux et intrigants, réclamant un mandat sous

la menace d'une défection qui aurait provoqué un désastre complet sous le régime majoritaire. Ce sont là des éléments qui ne pèseront plus que d'un poids bien léger dans la balance électorale. Mais ce qui importera dorénavant aux partis qui trouveront toujours devant eux au Parlement des adversaires de force presque égale, c'est de choisir des hommes capables de défendre avec talent leur cause devant les Chambres et devant le pays, et qui apportent à cette défense l'autorité de leur prestige personnel.

Ainsi nous pouvons conclure que la dernière réforme introduite dans le régime électoral belge, rendue nécessaire par la situation politique du pays, a été adroitement et prudemment combinée et qu'elle a subi victorieusement l'épreuve d'une première application.

ANNEXES

CODE ÉLECTORAL

TITRE Ier. — Des électeurs.

Article premier. — Pour être électeur général, il faut :

1° Etre belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation ;

2° Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis pour la Chambre des représentants, de trente ans accomplis pour le Sénat ;

3° Etre domicilié dans la même commune depuis un an au moins.

Art. 2. — La qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur les listes électorales.

Ces listes déterminent le nombre des votes attribués à l'électeur d'après les règles suivantes :

Art. 3. — Un vote est attribué à tout citoyen qui réunit les conditions fixées à l'article 1er et qui ne se trouve pas dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par la présente loi.

Art. 4. — Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur âgé de trente-cinq ans accomplis, marié, ou ayant, s'il est veuf, descendance légitime, qui paie, en principal et en additionnels, au profit de l'Etat, au moins 5 francs de contribution personnelle sur la valeur locative, les

portes et fenêtres et le mobilier des habitations et bâtiments occupés, ou qui, cotisé pour pareille contribution, est exempté du paiement à raison de sa profession conformément à l'article 2 de la loi du 26 août 1878 ou à l'article 10 de la loi du 9 août 1889, modifié par l'article 1er de la loi du 18 juillet 1893.

Art. 5. — Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur propriétaire, soit d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 francs au moins, soit d'une inscription au Grand-Livre de la dette publique, ou d'un carnet de rente belge de la Caisse générale d'épargne et de retraite, d'au moins 100 francs de rente.

La propriété des immeubles doit exister au profit du titulaire depuis un an au moins à dater de l'acte d'acquisition, s'il est authentique, ou de son enregistrement, s'il est sous seing privé.

Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins et n'avoir fait, pendant cette période, l'objet d'aucune saisie-arrêt validée, ou notification de gage à l'administration de la Trésorerie ou de la Caisse d'épargne.

Une inscription et un carnet ne peuvent être cumulés pour former la rente de 100 francs.

L'électeur qui est à la fois propriétaire d'immeubles d'un revenu cadastral de 48 francs, d'inscription et de carnet de 100 francs de rente, n'a droit, du chef de sa double ou triple propriété, qu'à un seul vote supplémentaire.

Art. 6. — Deux votes supplémentaires sont attribués à l'électeur se trouvant dans l'un des cas suivants :

A. Etre porteur d'un des diplômes, titres ou certificats énumérés à l'article 17 ;

B. Remplir ou avoir rempli une des fonctions publi-

ques, occuper ou avoir occupé une des positions, exercer ou avoir exercé une des professions privées, énumérées à l'article 19, pendant le temps prescrit.

Art. 7. — L'électeur peut cumuler le vote supplémentaire de l'article 4 et celui de l'article 5.

Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

Art. 8. — Les conditions de l'électorat, hormis celles de l'âge, doivent exister à la date du 1er juillet de l'année de la revision des listes; les conditions d'âge, à la date du 1er mai de l'année suivante.

Art. 9. — Le droit à un vote supplémentaire du chef de la propriété est constaté :

A. Quant aux immeubles :

1° Par l'inscription des intéressés aux rôles de la contribution foncière pour un revenu cadastral d'au moins 48 francs;

2° Par l'inscription à la matrice cadastrale pour pareil revenu;

3° Par les relevés des mutations formés par les receveurs de l'enregistrement et transmis aux administrations communales;

4° Par des actes enregistrés translatifs ou déclaratifs de propriété, des déclarations de succession ou de mutation par décès.

Le tout, sauf la preuve contraire prévue par l'article 14;

B. Quant aux inscriptions ou carnets de rente, par les énonciations des registres de la Trésorerie ou de la Caisse d'épargne, telles qu'elles résultent des extraits délivrés conformément à l'article 66, litt. *D*.

Art. 10. — La contribution personnelle du chef des trois premières bases est due par le principal occupant.

Doivent être tenus pour principaux occupants :

A. Le père de famille, même quand ses fils majeurs

habitent avec lui, à moins qu'il ne soit dénué de toute ressource;

B. Les supérieurs ou directeurs de communautés pour les établissements qu'ils habitent, les directeurs d'établissements d'éducation ou instituteurs pour les locaux soumis à leur direction.

Art. 11. — La contribution personnelle est attribuée exclusivement et pour l'année entière à celui qui, le premier, dans le cours du premier trimestre, occupe la maison ou la partie de maison soumise à l'impôt.

Elle est attribuée, pour parts égales, à chacun de ceux qui occupent ensemble, à titre principal, une même maison ou partie de maison, même au cas où la cotisation n'a été établie qu'au profit d'un seul d'entre eux.

Art. 12. — Le paiement de la contribution personnelle se justifie par tous moyens de droit.

Art. 13. — Pour avoir droit à un vote supplémentaire, l'électeur doit être imposé à la contribution personnelle pour l'année de l'inscription et l'avoir versée au Trésor de l'État pour l'année antérieure; ou, s'il est exempté de la contribution à raison de sa profession, y avoir été cotisé pendant les deux années utiles.

Les contribuables de cette dernière catégorie sont, lors de l'inscription générale, assujettis à la déclaration et portés aux rôles; la cause de l'exemption est mentionnée en regard de l'imposition.

Il n'est tenu compte de la contribution personnelle que lorsqu'elle figure aux rôles primitifs ou aux premiers rôles supplétifs, ou lorsqu'elle a été établie postérieurement par décisions passées en force de chose jugée.

Les juridictions électorales sont incompétentes pour contrôler les bases fiscales de la contribution personnelle.

Art. 14. — Lorsque les immeubles inscrits à la matrice cadastrale ou aux rôles de la contribution foncière, ou la contribution personnelle sont indûment portés au nom de tiers, la preuve de l'erreur peut être fournie, devant les juridictions électorales, tant par les tiers réclamants que par les intéressés, par tous moyens de droit, et notamment par les titres indiqués au n° 4°, litt. *A*, de l'article 9, s'il s'agit d'immeubles; par tous moyens de droit, preuve testimoniale comprise, s'il s'agit de la contribution personnelle. La preuve par témoins est reçue en ce cas, alors même que la contribution est relative à des habitations et bâtiments dont la valeur locative ou le prix de location dépasse 150 francs.

Art. 15. — Sont comptés au successeur par suite de décès pour sa part héréditaire : les immeubles de son auteur, jusqu'au jour du partage, s'il est constaté par acte authentique, ou jusqu'à l'enregistrement de l'acte, s'il est sous seing privé; les inscriptions et carnets de rente de son auteur, jusqu'au jour du transfert.

Art. 16. — Sont comptés au mari, mais seulement à partir du mariage et sauf le cas de séparation de corps, les immeubles, inscriptions et carnets appartenant, même à titre successif, à sa femme, et les contributions personnelles dues ou payées par elle.

Sont comptés au père les immeubles, inscriptions et carnets de rente appartenant, même à titre successif, à ses enfants âgés de moins de vingt et un ans.

Art. 17. — Les seuls diplômes, titres et certificats donnant droit à deux votes supplémentaires sont les suivants :

A. Les diplômes et certificats universitaires délivrés, après examen, par les jurys légaux en exécution des lois

sur l'enseignement supérieur des 27 septembre 1835, 15 juillet 1849, 1er mai 1857 et 27 mars 1861 ;

B. Les diplômes et certificats universitaires entérinés conformément aux lois du 20 mai 1876 et du 10 avril 1890 sur la collation des grades académiques ;

C. Les diplômes d'aspirant professeur agrégé et de professeur agrégé de l'enseignement moyen du degré supérieur; les diplômes de médecin et médecin vétérinaire, les diplômes, titres et certificats délivrés à la suite des examens de sortie dans les établissements ci-après : Ecole militaire; Institut agricole de l'État à Gembloux; Institut supérieur de commerce d'Anvers; École provinciale des mines du Hainaut; les diplômes scientifiques d'enseignement supérieur, comportant deux années d'études au moins et conférés, après examen, par les facultés des universités, ainsi que par des écoles annexées aux universités.

Un arrêté royal détermine pour chaque université quels sont ces diplômes;

D. Les diplômes, titres et certificats d'enseignement supérieur obtenus, après examen, à l'étranger, à la suite d'études comportant un cours de deux années au moins et enregistrés par la commission spéciale instituée par l'article 35 de la loi du 10 avril 1890 sur la collation des grades académiques.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que comporte cette disposition extensive des attributions de la dite commission.

E. Les certificats d'élève universitaire délivrés en exécution de la loi du 15 juillet 1849 ; les certificats d'épreuve préparatoire délivrés en exécution des lois du 1er mai 1857 et du 10 avril 1890, et les diplômes de gradué en lettres délivrés en exécution de la loi du 27 mars 1861 ;

F. Les certificats de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur homologués par application des lois des 1er mai 1857, 27 mars 1861 et 10 avril 1890.

Les personnes qui, antérieurement à la présente loi, ont achevé un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur (humanités anciennes ou modernes) et qui n'ont pas soumis ou n'ont pu soumettre les certificats de fréquentation à l'homologation conformément aux lois des 1er mai 1857, 27 mars 1861 et 10 avril 1890 et aux dispositions réglementaires prises en exécution de ces lois, peuvent soumettre ces certificats au jury institué par l'article 7 de la loi du 10 avril 1890.

Si le certificat ne leur a pas été délivré, ou s'il n'est plus en leur possession, elles peuvent le réclamer aux chefs actuels des établissements où elles ont fait leurs études, ou, si elles ont fait des études privées, aux maîtres dont elles ont suivi les cours.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que comporte cette disposition.

ART. 18. — Les juridictions électorales sont incompétentes pour contrôler la valeur intrinsèque des diplômes, titres ou certificats visés à l'article précédent, lorsqu'ils ont été délivrés, entérinés ou homologués par les autorités compétentes.

Les dispositions de l'article 42 de la loi du 10 avril 1890 sont rendues applicables aux certificats dont il s'agit au paragraphe pénultième de l'article précédent.

ART. 19. — Les fonctions, professions et positions qui donnent droit à l'attribution de deux votes supplémentaires, doivent être exercées ou occupées à la date du 1er juillet, ou l'avoir été antérieurement à cette date.

Ces fonctions, professions et positions sont exclusivement les suivantes :

1° Ministres et ministres d'État;

2° Membres et greffiers des Chambres législatives;

3° Gouverneurs des provinces, membres des députations permanentes des conseils provinciaux, greffiers provinciaux;

4° Envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, ministres résidents, conseillers de légation, secrétaires de légation; consuls et consuls généraux rétribués;

5° Membres effectifs et correspondants des académies royales;

6° Magistrats des cours et tribunaux de première instance; auditeurs militaires et leurs suppléants; juges de paix; juges titulaires des tribunaux de commerce ayant exercé leurs fonctions pendant deux ans au moins greffier en chef et greffiers adjoints de la Cour de cassation; greffiers en chef des Cours d'appel; greffiers et greffiers adjoints des tribunaux de commerce;

7° Présidents, membres et greffiers de la Cour des comptes et du Conseil des mines;

8° Avocats, notaires, médecins, médecins vétérinaires et pharmaciens;

9° Secrétaires généraux, directeurs généraux ou administrateurs, directeurs et inspecteurs généraux des départements ministériels; directeurs en province des diverses administrations de l'État;

Directeurs des administrations provinciales;

Conservateurs et conservateurs-adjoints de la Bibliothèque royale;

Directeur, astronomes, astronomes adjoints et météorologistes de l'Observatoire royal;

Archiviste général du royaume, archivistes-adjoints, chefs et sous-chefs de sections aux Archives générales du royaume, conservateurs et conservateurs-adjoints des archives de l'État dans les provinces;

Directeurs et conservateurs du Musée d'histoire naturelle et du Jardin botanique de l'État et directeurs des Conservatoires royaux;

10° Recteurs, administrateurs-inspecteurs, membres du personnel enseignant et bibliothécaires d'une université de l'État, d'une université libre ou d'une école d'enseignement supérieur annexée à l'université;

11° Directeurs et professeurs de l'Institut supérieur de commerce d'Anvers; de l'Institut agricole de Gembloux; de l'Ecole de médecine vétérinaire; de l'École provinciale des mines du Hainaut; de l'École militaire et de l'École de guerre;

12° Inspecteurs de l'enseignement moyen public ou privé; inspecteurs des écoles normales;

13° Préfets des études; préfets, directeurs et professeurs de langues anciennes ou modernes, d'histoire, de géographie, de mathématiques et de sciences des établissements publics de l'enseignement moyen du degré supérieur, et ceux des établissements libres de l'enseignement du même degré, y compris les professeurs de théologie et de philosophie, si ces établissements sont organisés de manière à pouvoir délivrer des certificats susceptibles de l'homologation prévue à l'article 7 de la loi du 10 avril 1890;

14° Directeurs et régents d'écoles moyennes de l'État, de la province ou de la commune, d'écoles moyennes patronnées ou entièrement libres, directeurs et professeurs des écoles et sections normales primaires et des sections normales moyennes annexées à ces écoles, s'ils

ont exercé leurs fonctions pendant deux ans au moins;

15° Inspecteurs de l'enseignement primaire public; inspecteurs de l'enseignement primaire libre, ayant exercé leurs fonctions pendant cinq ans au moins;

16° Instituteurs ayant exercé leurs fonctions pendant cniq ans au moins dans une école publique ou privée et porteurs d'un diplôme légal d'instituteur ou de professeur agrégé de l'enseignement moyen du degré inférieur.

Les diplômes délivrés dans l'intervalle de la mise en vigueur de la loi du 1er juillet 1879 et de son abrogation, par une école normale privée et entérinés par le jury institué en vertu de l'article 17 de la loi du 20 septembre 1884, sont assimilés aux diplômes légaux;

17° Officiers de l'armée et de la marine de l'État;

18° Ministres des cultes jouissant comme tels d'un traitement à charge de l'État et membres du clergé catholique ayant reçu la prêtrise;

19° Professeurs des établissements de théologie reconnus par la loi.

Art. 20. — Sont définitivement exclus de l'électorat et ne peuvent être admis au vote :

1 Ceux qui ont été condamnés à une peine criminelle;

2° Ceux qui tiennent ou ont tenu maison de débauche ou de prostitution, ou qui ont été condamnés pour avoir tenu un établissement de prostitution clandestine, ainsi que les individus qui ont été mis à la disposition du gouvernement comme souteneurs de filles publiques;

3° Ceux qui ont été destitués de la tutelle pour inconduite ou pour infidélité, ou qui ont été exclus de la puissance paternelle.

Art. 21. — Sont frappés de la suspension des droits

électoraux et ne peuvent être admis au vote pendant la durée de l'incapacité :

1° Ceux qui sont en état d'interdiction judiciaire et les aliénés séquestrés ;

2° Ceux qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement de huit jours au moins du chef de vol, recel, abus de confiance, escroquerie, faux, usage de faux, faux témoignage, subornation de témoins, d'experts ou d'interprètes, banqueroute frauduleuse, ou de l'une des infractions prévues aux articles 372 à 382, 387 à 391, 454 et 455 du Code pénal.

L'incapacité cesse dix ans après la condamnation, si la peine est inférieure à un mois, et vingt ans après, si la peine est d'un mois au moins;

3° Ceux qui, en dehors des cas prévus par le numéro précédent, ont été condamnés à une peine d'emprisonnement d'un mois au moins.

L'incapacité cesse cinq ans après la condamnation ; elle cesse dix ans après la condamnation, si la peine est de six mois au moins, et vingt ans après si la peine est d'un an au moins.

Elle ne s'applique pas aux condamnés du chef des infractions prévues aux articles 242, 263, 283, 285, 294, 295, alinéa, 2, 319 à 321, 361, 362, 419 à 422 et 519 du Code pénal, et aux articles 333 et 334 en tant qu'ils se rapportent aux cas de négligence.

En cas de seconde condamnation, ou de condamnations ultérieures, prononcées pendant la durée de l'incapacité résultant de la condamnation antérieure, la durée de l'incapacité prévue au n°s 2° et 3° est portée au double du chef de chacune de ces condamnations. Cette incapacité s'ajoute à la première incapacité encourue.

Lorsque la condamnation n'est que conditionnelle, l'incapacité est suspendue.

Si, par suite d'une peine ultérieurement prononcée, la condamnation conditionnelle devient exécutoire, la durée de la suspension du droit de vote prend cours à dater de la nouvelle condamnation. Si cette condamnation entraîne également suspension, la durée de celle-ci est portée au double et s'ajoute à la durée de l'incapacité résultant de la condamnation antérieure;

4° Ceux qui ont été condamnés du chef des infractions prévues aux articles 342 à 345 du Code pénal.

L'incapacité cesse vingt ans après la condamnation.

5° Ceux qui n'ont pas satisfait aux lois sur la milice.

L'incapacité cesse lorsqu'ils ont atteint l'âge de trente-six ans accomplis.

6° Ceux qui ont été condamnés à la destitution militaire, ou qui ont été privés de leur grade d'officier en vertu de la loi du 16 juin 1836.

L'incapacité cesse dix ans après la condamnation, ou après la date de l'arrêté royal privant l'officier de son grade;

7° Ceux qui ont été renvoyés de l'armée pour inconduite.

L'incapacité cesse dix ans après la date du renvoi;

8° Ceux qui ont été condamnés à l'incorporation dans une compagnie de correction.

L'incapacité cesse dix ans après la condamnation;

9° Ceux qui ont été condamnés par application de l'article 39 de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, ou des articles 10 et 14 de la loi du 16 août 1887 sur l'ivresse publique, ou qui, dans le cours de cinq années consécutives, ont encouru trois condamnations au moins par applica-

tion des articles 1er, 5, 6 et 8 de cette dernière loi.

L'incapacité cesse dix ans après la dernière condamnation;

10° Ceux qui ont été mis à la disposition du gouvernememt par application des articles 13 et 14 de la susdite loi du 27 novembre 1891.

L'incapacité cesse dix ans après la mise en liberté;

11° Ceux qui sont en état de faillite déclarée.

L'incapacité cesse lorsque le failli obtient sa réhabilitation et en cas de concordat complètement exécuté. Elle cesse, dans tous les cas, dix ans aprés le jugement déclaratif de faillite;

12° Ceux qui ont été condamnés à une peine d'au moins huit jours d'emprisonnement principal, par application des dispositions pénales contenues dans les lois électorales.

L'incapacité cesse dix ans après la condamnation; elle cesse vingt ans après la condamnation, si la peine est d'un mois d'emprisonnemet au moins.

Ceux dont les droits électoraux sont suspendus en exécution des nos 2° à 12° du présent article ne sont inscrits sur les listes électorales que si l'incapacité doit prendre fin avant l'époque de l'entrée en vigueur des listes, 1er mai.

La suspension des droits électoraux visée au présent article n'est pas applicable à ceux qui ont été condamnés antérieurement à l'année 1885 et qui n'ont subi, depuis lors, aucune condamnation correctionnelle, à moins que le jugement ou l'arrêt de condamnation intervenu n'ait prononcé contre eux interdiction du droit de vote pour un terme non expiré au 1er septembre 1894.

Art. 22. — L'article 87 du Code pénal n'est pas appli cable aux incapacités énumérées aux articles 20 et 21.

Aucune des infractions mentionnées à l'article 21 n'entraîne l'incapacité pour ceux qui les auraient commises étant âgés de moins de seize ans.

ART. 23. — Ne peuvent être inscrits sur les listes électorales ni admis au vote, ceux qui sont internés dans une maison de refuge; en outre, ils ne peuvent être inscrits sur les listes dans le cours des trois années qui suivent leur sortie de l'établissement.

TITRE VII. — De la sanction de l'obligation du vote.

ART. 220. — Les électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justifications nécessaires.

ART. 221. — Il n'y a pas lieu à poursuite si le juge de paix admet le fondement de ces excuses, d'accord avec le commissaire de police ou, à défaut de commissaire de police, avec le bourgmestre ou l'échevin remplissant les fonctions d'officier du ministère public.

ART. 222. — Dans les huit jours de la proclamation des élus, le commissaire de police dresse, sous le contrôle du juge de paix, la liste des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises. Cette liste est dressée par commune.

Ces électeurs sont appelés devant le juge de paix, par simple avertissement, et celui-ci statue sans appel, le ministère public entendu.

ART. 223. — Une première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de un à trois francs.

En cas de récidive dans les six ans, l'amende sera de trois à vingt-cinq francs.

Il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire.

En cas de seconde récidive dans le délai de dix années, et indépendamment de la même peine, l'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son domicile.

Si l'abstention non justifiée se reproduit pour la quatrième fois dans le délai de quinze années, la même peine est appliquée. L'électeur est, en outre, rayé des listes électorales pour dix ans, et, pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du Gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales.

N'est pas comptée comme récidive pour l'application du présent article, l'absence, au scrutin de ballottage, de l'électeur absent au premier tour de scrutin. L'amende encourue pour cette seconde absence est la même que la première et s'y ajoute.

Dans les cas prévus par le présent article, il ne peut être fait application de la condamnation conditionnelle.

La condamnation prononcée par défaut est sujette à opposition dans les six mois de la notification du jugement. L'opposition peut se faire par simple déclaration, sans frais, à la maison communale.

TITRE XI. — Représentation proportionnelle

(*Loi du 29 décembre 1899*).

Art. 253. — L'élection législative se fait en un seul tour de scrutin.

Lorsqu'il n'y a qu'un seul membre à élire, le candi-

dat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu.

Lorsqu'il y a plus d'un membre à élire pour l'une des deux Chambres, l'élection se fait conformément aux dispositions du présent Code, sauf les modifications résultant des articles 254 à 267 ci-après :

Art. 254. — Lors de la présentation des candidats aux mandats de représentant ou de sénateur, réglée par l'article 164, il peut être présenté en même temps que ceux-ci et dans les mêmes formes des candidats suppléants. Leur présentation doit, à peine de nullité, être faite dans l'acte même de présentation des candidats aux mandats effectifs, et l'acte doit classer séparément les candidats des deux catégories, présentés ensemble, en spécifiant celles-ci.

Le nombre des candidats à la suppléance ne peut excéder celui des candidats aux mandats effectifs présentés dans le même acte, ni excéder le maximum de quatre. Toutefois, ce maximum est porté à cinq, si la liste comprend sept, huit ou neuf candidats aux mandats effectifs, à six, si elle en comprend davantage.

L'acte de présentation des candidats titulaires et suppléants indique l'ordre dans lequel ces candidats sont présentés dans chacune des deux catégories.

Un électeur ne peut signer plus d'un acte de présentation de candidats pour la même élection. L'électeur qui contrevient à cette interdiction est passible des peines édictées à l'article 215 du présent Code.

Art. 255. — Les candidats et les électeurs qui ont fait la remise des actes de présentation de candidats, sont admis à prendre connaissance, sans déplacement, de tous les actes de présentation qui ont été déposés, et à adresser par écrit leurs observations au bureau principal.

Ce droit s'exerce dans le délai fixé pour la remise des

actes de présentation ; il s'exerce encore pendant les deux heures qui suivent l'expiration de ce délai et, le lendemain de 1 à 4 heures.

Le bureau principal arrête provisoirement la liste des candidats après la deuxième heure qui suit l'expiration du délai fixé pour les présentations de candidats. Il arrête définitivement cette liste le lendemain de l'expiration du terme fixé pour les réclamations.

Art. 256. — Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection, mais il peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant dans la même liste.

Nul ne peut être candidat en même temps dans plus d'un collège électoral. Toutefois, on peut être à la fois candidat titulaire pour l'une des deux Chambres et candidat suppléant pour l'autre.

Le candidat acceptant qui contrevient à l'une des interdictions indiquées dans les deux alinéas précédents est passible des peines édictées à l'article 215. Son nom est rayé de toutes les listes où il figure. Pour assurer cette radiation, le président du collège électoral, le jour même de l'arrêt de la liste des candidats, fait connaître les noms et prénoms de ceux-ci par voie télégraphique au Ministre de l'intérieur qui lui signalera, le cas échéant, les candidatures multiples.

Art. 257. — Lorsqu'il n'est présenté qu'une seule liste, si le nombre des candidats titulaires correspond au nombre des mandats effectifs, ces candidats sont proclamés élus par le bureau principal sans autre formalité. Les candidats à la suppléance sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite, dans l'ordre suivant lequel ils figurent dans l'acte de présentation.

Si, dans le même cas, le nombre des candidats titulaires est inférieur au nombre des mandats effectifs, sont proclamés élus les candidats effectifs, et subsidiairement, à concurrence du nombre des sièges qui resteraient à conférer, les candidats à la suppléance qui figurent les premiers dans l'acte de présentation. Les autres candidats sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite, dans l'ordre suivant lequel ils figurent dans l'acte de présentation.

Lorsque plusieurs listes sont régulièrement présentées si le nombre des candidats effectifs et suppléants ne dépasse pas celui des mandats effectifs à conférer, ces candidats sont proclamés élus titulaires par le bureau principal sans autre formalité.

Si le nombre des candidats effectifs et suppléants est supérieur à celui des mandats effectifs à conférer, il y a lieu aux opérations électorales déterminées dans les articles suivants.

ART. 258. — Toutes les listes sont classées dans le bulletin de vote conformément à un ordre déterminé par le tirage au sort; les dernières colonnes sont réservées aux candidats présentés isolément, avec ou sans suppléants.

Les noms des candidats aux places de suppléants sont portés selon l'ordre des présentations dans la colonne réservée à la liste à laquelle ils appartiennent, à la suite des noms des candidats aux places de titulaires, également inscrits dans l'ordre des présentations, et sont précédés de la mention « suppléants ». Une case pour le vote est placée en regard du nom de chacun des candidats titulaires et suppléants.

Le tout conformément au modèle II.

ART. 259. — L'électeur ne peut émettre qu'un seul

vote pour l'attribution des mandats effectifs et un seul vote pour la suppléance.

S'il adhère à l'ordre de présentation des candidats, titulaires et suppléants, de la liste qui a son appui, il marque son vote dans la case placée en tête de cette liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats titulaires et veut modifier l'ordre de présentation des suppléants, il donne un vote nominatif à un suppléant de la liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants et veut modifier l'ordre de présentation des titulaires, il donne un vote nominatif au titulaire de son choix.

S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation, ni pour les titulaires, ni pour les suppléants, et veut modifier cet ordre, il marque un vote nominatif pour un titulaire et un vote nominatif pour un suppléant appartenant à la même liste.

Le vote nominatif se marque dans la case placée à la suite du nom du candidat, titulaire ou suppléant, à qui l'électeur entend donner sa voix.

Art. 260. — Le tableau visé à l'article 186 mentionne pour chacune des listes, classées dans l'ordre de leurs numéros, le nombre des votes de liste et le nombre des suffrages nominatifs obtenus par chaque candidat.

Les votes de liste comprennent les votes marqués en tête des listes et les votes donnés uniquement à des suppléants, lesquels sont comptés à la fois comme votes de liste et comme votes individuels pour suppléants.

Art. 261. — Sont nuls les bulletins qui contiennent plus d'un vote de liste ou qui contiennent, soit pour les mandats effectifs, soit pour la suppléance, plus d'un suffrage nominatif. Sont également nuls les bulletins

dans lesquels l'électeur a marqué à la fois un vote en tête d'une liste et à côté du nom d'un candidat, titulaire ou suppléant, ou dans lesquels il a voté à la fois pour un titulaire d'une liste et un suppléant d'une autre liste.

Art. 262. — Le total des bulletins valables favorables à une liste, soit qu'ils contiennent un vote de liste, soit qu'ils contiennent un vote nominatif, constitue le chiffre électoral de la liste.

Ce total est déterminé par l'addition des votes de liste et des votes nominatifs obtenus par les candidats titulaires.

Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte.

Art. 263. — Le bureau principal divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc., le chiffre électoral de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à coucurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. Le dernier quotient sert de diviseur électoral.

La répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois ce diviseur, sauf application de l'article 264.

Si une liste obtient plus de sièges qu'elle ne porte de candidats, titulaires et suppléants, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes ; la répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération indiquée au premier alinéa, chaque quotient nouveau déterminant en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège.

Art. 264. — Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé et, en cas de parité des chiffres électoraux, à la liste où figure le candidat dont

l'élection est en cause qui a obtenu le plus de voix ou, subsidiairement, qui est le plus âgé.

ART. 265. — Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus.

Lorsque ce nombre est supérieur, les sièges sont conférés aux candidats titulaires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de parité, l'ordre de la présentation prévaut. Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal procède à l'attribution individuelle aux candidats titulaires des votes de listes favorables à l'ordre de présentation. Cette attribution se fait d'après un mode dévolutif. Les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral; l'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable au deuxième candidat; et ainsi de suite, jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été attribués.

Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent, ces candidats sont élus et les sièges en surplus sont conférés aux candidats suppléants qui arrivent les premiers dans l'ordre indiqué à l'article 266. A défaut de suppléants en nombre suffisant, la répartition de l'excédent est réglée conformément au dernier alinéa de l'article 263.

ART. 266. — Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats à la suppléance qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ou, en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite, sans que leur nombre puisse dépasser celui des titulaires élus.

Préalablement à leur désignation, le bureau principal procède à l'attribution individuelle des votes favorables à l'ordre de présentation des suppléants. Le nombre de ces votes s'établit en soustrayant du chiffre électoral de la liste le nombre des votes nominatifs donnés à ses candidats à la suppléance.

L'attribution des votes à répartir se fait suivant un mode dévolutif. Ils sont ajoutés aux votes nominatifs obtenus par le premier candidat suppléant jusqu'à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral. L'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable au deuxième candidat suppléant et ainsi de suite dans l'ordre de présentation.

Aucune attribution ne se fait au profit des candidats qui sont présentés à la fois comme titulaires et comme suppléants et qui sont déjà désignés comme élus parmi les titulaires.

Art. 267. — En cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, si des candidats appartenant à la même liste que le membre à remplacer ont été, lors de l'élection de celui-ci, déclarés suppléants, le suppléant arrivant le premier en ordre utile entre en fonctions. Toutefois préalablement à son installation, comme représentant ou sénateur, la Chambre compétente procède à une vérification complémentaire de ses pouvoirs au point de vue exclusif de la conservation des conditions d'éligibilité.

Instructions pour l'électeur.

1. — Les électeurs sont admis au vote de 8 heures du matin à 1 heure de l'après-midi. A l'ouverture du

scrutin, ou au cours des opérations, le président peut, s'il le juge utile, faire procéder à un appel des électeurs dans l'ordre où ils sont inscrits sur la liste affichée en vertu de l'article 160 du Code électoral.

L'appel terminé, les électeurs qui n'ont pas répondu sont admis à voter jusqu'à 1 heure. Toutefois, tout électeur se trouvant avant 1 heure dans le local est encore admis à voter.

2. — L'électeur ne peut émettre, d'une part pour la Chambre des représentants, d'autre part pour le Sénat, qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs et un seul vote pour la suppléance.

3. — Lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, les noms des candidats aux mandats effectifs sont inscrits dans le bulletin à la suite les uns des autres sur une même ligne, dans l'ordre indiqué par le sort.

Lorsqu'il y a plus d'un membre à élire pour une même Chambre, les candidats qui se présentent ensemble sont portés dans une même colonne. Les noms des candidats aux mandats effectifs sont inscrits les premiers selon l'ordre des présentations et sont suivis, sous la mention « suppléants », des noms des candidats à la suppléance également classés dans l'ordre des présentations. Toutes les listes sont classées dans le bulletin de vote dans l'ordre indiqué par le sort. La dernière colonne est réservée aux candidats présentés isolément et à leurs suppléants.

4. — Si l'électeur adhère à l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants de la liste qui a son appui, il noircit, au moyen du crayon mis à sa disposition, le point clair central de la case placée en tête de cette liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des

candidats titulaires, et veut modifier l'ordre de présentation des suppléants, il donne un vote nominatif en noircissant, au moyen du crayon mis à sa disposition, le point clair central de la case placée à la suite du nom du candidat pour lequel il vote

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants et veut modifier l'ordre de présentation des titulaires, il donne un vote nominatif au titulaire de son choix.

S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation, ni pour les titulaires, ni pour les suppléants et veut modifier cet ordre, il marque un vote nominatif pour un titulaire et un vote nominatif pour un suppléant appartenant à la même liste.

Lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, ou lorsque l'électeur veut donner son suffrage à un candidat isolé à qui le bulletin n'assigne aucun suppléant, il vote conformément au premier alinéa.

Le chiffre électoral d'une liste est le nombre des bulletins valables favorables à cette liste, soit qu'ils contiennent un vote de liste, soit qu'ils contiennent un vote nominatif.

5. — L'électeur, sur remise de sa lettre de convocation, reçoit des mains du président un, deux ou trois bulletins, suivant le nombre des votes qui lui est attribué. Après avoir arrêté son vote, il lui montre ses bulletins pliés en quatre à angles droits avec le timbre de l'extérieur, et les dépose dans l'urne, après avoir fait estampiller sa lettre de convocation par le président ou par l'assesseur délégué, puis il sort de la salle.

En cas d'élection simultanée pour les deux Chambres législatives, l'électeur sénatorial reçoit, en outre, un nombre de bulletins pour l'élection sénatoriale. Il les

dépose dans l'urne destinée à les recevoir, après accomplissement des mêmes formalités.

6. — L'électeur ne peut s'arrêter dans le compartiment isoloir que pendant le temps nécessaire pour former son bulletin.

7. — Sont nuls : 1° tous les bulletins autres que ceux qui ont été remis par le président au moment de voter; 2° ces bulletins mêmes : *a*) si l'électeur n'y a marqué aucun vote; s'il y a marqué plus d'un nom, soit pour les mandats effectifs, soit pour la suppléance ; s'il a marqué plus d'un vote de liste ; s'il a marqué, en même temps, un vote en tête d'une liste et un vote nominatif, ou s'il a marqué un vote à la fois pour un titulaire d'une liste et pour un suppléant d'une autre liste ; *b*) si les formes et dimensions en ont été altérées, ou s'ils contiennent à l'intérieur un papier ou un objet quelconque ; *c*) si une rature, un signe ou une marque non autorisée par la loi peut rendre l'auteur du bulletin reconnaissable.

8. — Celui qui vote sans en avoir le droit ou qui vote pour autrui est punissable.

Tableau de répartition des Représentants et des Sénateurs.

PROVINCE D'ANVERS.

18 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement d'Anvers, 11 représentants, 5 sénateurs.

Arrondissement de Malines : 4 représentants.

Arrondissement de Turnhout : 3 représentants.

Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 4 sénateurs. Le bureau principal est établi à Malines.

PROVINCE DE BRABANT.

28 représentants, 14 sénateurs.

Arrondissement de Bruxelles : 18 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement de Louvain : 6 représentants, 3 sénateurs.

Arrondissement de Nivelles : 4 représentants, 2 sénateurs.

PROVINCE DE FLANDRE OCCIDENTALE.

18 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement de Bruges : 3 représentants, 2 sénateurs.

Arrondissement de Furnes-Dixmude-Ostende : 4 représentants, 2 sénateurs.

Le bureau principal est établi à Furnes.

Arrondissement de Roulers-Thielt : 4 représentants, 2 sénateurs.

Le bureau principal est établi à Roulers.

Arrondissement de Courtrai : 4 représentants.

Arrondissement d'Ypres : 3 représentants.

Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Courtrai.

PROVINCE DE FLANDRE ORIENTALE.

24 représentants, 12 sénateurs.

Arrondissement de Gand-Eecloo : 10 représentants, 5 sénateurs.

Le bureau principal est établi à Gand.

Arrondissement de Saint-Nicolas : 4 représentants.

Arrondissement de Termonde : 3 représentants.

Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 4 sénateurs. Le bureau principal est établi à Termonde.

Arrondissement d'Alost : 4 représentants.

Arrondissement d'Audenarde : 3 représentants.

Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Audenarde.

PROVINCE DE HAINAUT.

26 représentants, 13 sénateurs.

Arrondissement de Mons : 6 représentants.

Arrondissement de Soignies : 3 représentants.

Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 5 sénateurs. Le bureau principal est établi à Mons.

Arrondissement de Tournai-Ath : 6 représentants, 3 sénateurs.

Le bureau principal est établi à Tournai.

Arrondissement de Charleroi : 8 représentants.

Arrondissement de Thuin : 3 représentants.

Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 5 sénateurs. Le bureau principal est établi à Charleroi.

PROVINCE DE LIÈGE.

19 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement de Liège : 11 représentants, 5 sénateurs.

Arrondissement de Huy-Waremme : 4 représentants, 2 sénateurs.

Le bureau principal est établi à Huy.

Arrondissement de Verviers : 4 représentants, 2 sénateurs.

PROVINCE DE LIMBOURG.

6 représentants, 3 sénateurs.

Arrondissement de Hasselt : 3 représentants.

Arrondissement de Tongres-Maeseyck : 3 représentants.

Le bureau principal est établi à Tongres.

Les arrondissements de Hasselt et Tongres-Maeseyck éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Hasselt.

PROVINCE DE LUXEMBOURG.

5 représentants, 3 sénateurs.

Arrondissement d'Arlon-Marche-Bastogne : 3 représentants.

Le bureau principal est établi à Arlon.

Arrondissement de Neufchâteau-Virton : 2 représentants.

Le bureau principal est établi à Neufchâteau.

Les arrondissements d'Arlon-Marche-Bastogne et de Neufchâteau-Virton éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Arlon.

PROVINCE DE NAMUR.

8 représentants, 4 sénateurs.

Arrondissement de Namur : 4 représentants.

Arrondissement de Dinant-Philippeville : 4 représentants.

Le bureau principal est établi à Dinant.

Les arrondissements de Namur et de Dinant-Philippeville éliront ensemble 4 sénateurs. Le bureau principal est établi à Namur.

MODÈLE DE BULLETIN DE VOTE

—

ARRONDISSEMENT DE. . . . .

—

Élection de . . . . . représentants.

Le . . . . . 19 . . .

1

- Vertbois
- Dubois
- Amman

2

- Maenhout
- Ducange
- Hermand
- Jacques
- Linsack
- Delcampo
- Niemand

SUPPLÉANTS :

- Xhoffer
- Tilquin
- Van Diest
- Robin

3

- Collin
- Delval, Jean
- Uyterelst
- Mabille
- Nelson
- Nick
- Pepin
- Geirts

SUPPLÉANT :

- Varmon

4

- Nicolas

5

- Delval, Pierre

SUPPLÉANT :

- Van Loy

6

- Dalton

SUPPLÉANT :

- Hommen

TABLEAU A TRANSMETTRE AU BUREAU PRINCIPAL

COLLÈGE ÉLECTORAL
de l'arrondissement de...

—

CANTON ÉLECTORAL DE.....

—

Bureau de dépouillement
N°.....

—

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES
du 1900

Résultat du dépouillement des bulletins reçus dans les bureaux n^os^... et...

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

	Nos d'ordre.	*Liste 1.*	*Liste 2.*	*Liste 3.*	Etc.
1° Votes de liste.		Total des votes de liste.....	Total des votes de liste.....	Total des votes de liste.....	
2° Votes nominatifs pour les candidats titulaires.	1	M	M	M.........	
	2	M	M.........	M.........	
	3	M.........	M.........	M.........	
	4	M.........	M.........	M.........	
	5	M.........		M.........	
	etc.				
3° Votes nominatifs pour les candidats à la suppléance	1	M.........	M.........	M.........	
	2	M.........	M.........	M.........	
	3	M	M.........		
	etc.				

SÉNAT

	Nos d'ordre.	*Liste 1.*	*Liste 2.*	*Liste 3.*	Etc.
1° Votes de liste.		Total des votes de liste.	Total des votes de liste.....	Total des votes de liste.....	
2° Votes nominatifs pour les candidats titulaires.	1	M.........	M.........	M.........	
	2	M.........	M	M.........	
	3	M.........		M.........	
	4	M.........			
	etc.				
3° Votes nominatifs pour les candidats à la suppléance.	1	M.........	M.........	M.........	
	2	M...... ..		M.........	
	3	M........			
	etc.				

TABLEAU INSÉRÉ AU PROCÈS-VERBAL

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

lletins trouvés dans les urnes ..... — Bulletins blancs ou nuls ..... — Bulletins valables .....

Répartition des votes valables.

Votes de liste.		*Liste 1.* —	*Liste 2.* —	*Liste 3.* —	Etc.
« Les votes de liste mprennent les votes rqués en tête des tes (alinéa 2 de l'ar-le 259) et les votes nnés *uniquement* à s suppléants (alinéa 3 l'article 259), les-els sont comptés à fois et comme votes liste et comme tes individuels pour suppléants. » (*Code ctoral, article 260, inéa 2*).		1° Votes en tête.... 2° Votes *uniquement* pour un suppléant. — Total....	1° Votes en tête.... 2° Votes *uniquement* pour un suppléant. — Total....	1° Votes en tête.... 2° Votes *uniquement* pour un suppléant. — Total....	
Nos d'ordre. —					
otes nominatifs pour s candidats titulaires.	1	M.........	M.........	M.........	
	2	M.........	M.........	M.........	
	3	M.........	M.........	M.........	
	4	M.........	M.........	M.........	
	5	M.........		M.........	
	etc.				
otes nominatifs pour s candidats à la uppléance.	1	M.........	M.........	M.........	
	2	M.........	M.........	M.........	
	3	M.........	M.........		
	etc.				

NOMS des candidats de la LISTE 1	BULLETINS ne contenant de votes que pour la supplé°	Élection de. . . . Représentants. Le 27 mai [illegible]									
		20	40	60	80	100	120	140	160	180	200
Titulaires :											
Colin.	—										
Delval, Jean.	—										
Uyterelst.	—										
Mabille.	—										
Nelson.	—										
Nick.	—										
Pepin.	—										
Geirts.	—										
Van Loy.	—										
Delval, Pierre.	—										
Varmont.	—										
Suppléants :											
Ducange.	230										
Xhoffer.	180										
Jacques.	27										
Nelson.	112										
Nick.	170										

nt électoral de... Canton de... bureau de dépouillement N° .												
	300	320	340	360	380	400	420	440	460	480	500	TOTAUX

NOTE EXPLICATIVE

Concernant la répartition des sièges et la désignation des élus titulaires remise par M. le Ministre de la Justice à MM. les Sénateurs.

1er CAS D'APPLICATION.

Supposez une élection pour 5 candidats avec trois partis en présence.

Les catholiques réunissent		10.000	voix
Les libéraux	—	13.000	—
Les socialistes	—	24.000	—

Il y a deux opérations distinctes.

A. — *Répartition des 5 sièges entre les 3 groupes.*

Cette répartition se fait suivant le système D'Hondt. Le bureau principal divise successivement par 1, 2, 3, etc., le chiffre électoral de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance, jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire.

	Catholiques	Libéraux	Socialistes
	—	—	—
Division par 1	10.000	13.000	24.000
— 2	5.000	6.500	12.000
— 3	3.333	4.333	8.000

Rangée des quotients	1	24.000 de la liste	socialiste
—	2	13.000 —	libérale
—	3	12.000 —	socialiste
—	4	10.000 —	catholique
—	5	8.000 —	socialiste

Le dernier quotient, soit 8.000, est le diviseur électoral.

Il donne	3	sièges aux	socialistes,	car il entre	3	fois dans	24.000
—	1	—	libéraux,	—	1	—	13.000
—	1	—	catholiques,	—	1	—	10.000

Ce sont les 5 sièges à répartir.

Il y a lieu maintenant d'attribuer dans chaque liste les mandats obtenus.

B. — *Désignation des candidats dans chaque liste.*

Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal procède à l'attribution individuelle aux candidats titulaires des votes de liste favorables à l'ordre de présentation. Cette attribution se fait d'après un mode dévolutif.

Les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral qui dans l'occurrence est 8.000. L'excédent s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable au deuxième candidat, et ainsi de suite.

Première liste (catholique) :

Liste de 2 candidats obtenant un siège (chiffre électoral : 10.000).

4.000 votes de liste :	*Dévolution* :
1er candidat 4.000 voix	Le 1er candidat obtient :
2e — 2.000 —	4.000 + 4.000 = 8.000
	Le 2e 2.000
	Le 1er candidat est élu.

Deuxième liste (libérale) :

Liste de 2 candidats obtenant 1 siège (chiffre électoral : 13.000).

2.000 votes de liste.

1er candidat	4.000 voix	
2e —	7.000 —	

Dévolution :

Le 1er candidat obtient :
4.000 + 2.000 = 6.000
Le 2e 7.000
Le 2e candidat est élu.

Troisième liste (socialiste).

Liste de 3 candidats obtenant 3 sièges (chiffre électoral 24.000).

20.000 votes de liste.

1er candidat	2.000 voix
2e —	1.000 —
3e —	2.000 —

Dans cette hypothèse il n'y a lieu à aucun calcul. Le nombre des candidats titulaires de la liste est égal à celui des sièges revenant à la liste. Tous les candidats sont élus.

AUTRES CAS D'APPLICATION.

Les hypothèses suivantes sont empruntées à trois élections distinctes.

Nous croyons ne plus devoir revenir sur l'ensemble des opérations et notamment sur *la recherche du diviseur* et *la répartition des sièges* entre les divers groupes.

Nous supposons pour la simplicité du calcul que dans les trois élections le chiffre diviseur soit de 8.000.

Et nous ne nous occupons que de *la désignation des candidats* dans un des groupes en présence.

Nous prenons un groupe de 22.000 voix dans la 1re élection.
un autre de 22.000 — — 2e —
un dernier de 34.000 — — 3e —

Première hypothèse.

Liste de 3 candidats obtenant 2 sièges (chiffre électoral : 22.000).

4.000 votes de liste.				*Dévolution :*	
1er candidat	3.000 voix	N° 1	3.000 + 4.000 =	7.000
2e	— 6.000 —	N° 2	—	6.000
3e	— 9.000 —	N° 3	—	9.000

N° 3 et 1 élus.

Deuxième hypothèse.

Liste de 3 candidats obtenant 2 sièges (chiffre électoral : 22.000).

4.000 votes de liste.				*Dévolution :*
1er candidat	2.000 voix	N° 1	2.000 + 4.000 =	6.000
2e	— 7.000 —	N° 2	—	7.000
3e	— 9.000 —	N° 3	—	9.000

N° 2 et 3 élus.

Troisième hypothèse.

Liste de 6 candidats obtenant 4 sièges (chiffre électoral : 34.000).

10.000 votes de liste.				*Dévolution :*
1er candidat	2.000 voix	N° 1	2.000 + 6.000 =	8.000
2e	— 5.000 —	N° 2	5.000 + 3.000 =	8.000
3e	— 3.000 —	N° 3	3.000 + 1.000 =	4.000
			10.000	
4e	— 3.000 —	N° 4	3.000 —	3.000
5e	— 10.000 —	N° 5	10.000 —	10.000
6e	— 1.000 —	N° 6	1.000 —	1.000

Nos 5, 1, 2, 3 élus.

PROVINCE	ARRONDISSEMENT	ÉLECTEURS inscrits Nombre	SUFFRAGES INSCRITS	
			Nombre	Proportio 0/0
Anvers	Anvers	89.367	138.383	154,8
	Malines	37.977	58.875	155,0
	Turnhout	28.209	43.013	152,7
Brabant	Bruxelles	169.751	256.208	150,9
	Louvain	51.228	80.401	158,9
	Nivelles	41.418	67.440	162,8
Flandre occidentale	Bruges	30.845	46.276	150,0
	Courtrai	41.535	59.840	144,0
	Furnes-Dixmude-Ostende	35.080	53.103	151,3
	Roulers-Thielt	40.122	56.990	142,0
	Ypres	26.972	40 035	148,8
Flandre orientale	Gand-Eecloo	99.661	141.569	142,0
	Alost	40.769	62.782	153,9
	Audenarde	24.870	37.783	151,5
	Saint-Nicolas	35.250	50.904	144,5
	Termonde	28.442	41.742	146,7
Hainaut	Mons	58.918	94.704	160,7
	Charleroi	87.569	143.346	163,7
	Soignies	37.394	60.446	161,3
	Thuin	30.820	53.045	172,1
	Tournai	64.106	102.505	159,9
Liège	Liège	103.418	152.112	147,0
	Huy-Waremme	41.390	61.697	149,0
	Verviers	38.777	59.706	153,9
Limbourg	Hasselt	21.816	32.684	149,8
	Tongres-Maeseyck	30.227	46.667	154,3
Luxembourg	Arlon-Marche-Bastogne	27.655	44.358	160,3
	Neufchâteau-Virton	24.049	40.619	164,7
Namur	Namur	46.740	77.242	165,2
	Dinant-Philippeville	38.928	64.988	166,9
Pour l'ensemble du Royaume		1.473.303	2.269.502	154,0

(1) Dans ces arrondissements les chiffres ne sont qu'approximatifs, parce qu'n
chiffre des bulletins blancs et nuls, on a dû se contenter pour ces bureaux d'éva

VOTES valables Nombre	BULLETINS BLANCS ET NULS		VOTES NON ÉMIS	
	Nombre	Proportion 0/0	Nombre	Proportion 0/0
128.605	3.456 (1)	2,6	8.324	6,6
54.699	1.806	3,2	2.370	4,3
39.369	1.564	3,8	2.080	4,8
231.148	11.167	4,6	13.893	5,4
73.697	3.160	4,1	3.564	4,4
61.894	2.315	3,6	3.231	4,8
41.190	1.808	4,2	3.278	7,1
54.800	1.875	3,3	3.165	5,2
46.318	2.502	5,1	4.283	8,0
51.209	1.449	2,7	4.340	7,6
35.821	1.601	4,5	2.613	6,5
129.565	3.869	2,8	8.135	5,7
54.675	1.811	3,2	6.296	10,0
31.297	1.719	5,2	4.767	12,8
45.768	2.100	4,4	3.073	6,0
36.818	1.646 (1)	4,2	3.178	7,7
85.955	3.900	4,3	4.869	5,1
131.012	3.618	2,6	8.716	6,0
54.773	2.045 (1)	3,6	3.628	6,0
49.155	1.524	3,0	2.366	4,4
90.890	3.865	4,0	7 750	7,6
137.950	5.087 (1)	3,5	9.075	5,9
56.488	2.202	3,7	3.007	4,9
54.482	2.480	4,3	2.744	4,6
29.769	1.135 (1)	3,6	1.780	5,4
41.971	1.895 (1)	4,3	2.801	6,0
39.984	2.170	5,0	2.204	5,0
36.932	1.580 (1)	4,1	2.107	5,2
69.997	3.654 (1)	4,9	3.691	4,8
56.683	5.020 (1)	8,1	3.285	5,0
2.050.914	84.023	4,0	134.613	5,9

deux bureaux de dépouillement ayant négligé d'insérer aux procès-verbaux officiels le
tions postérieures.

BIBLIOGRAPHIE

Nous n'entendons point donner ici une bibliographie complète du vote plural, du vote obligatoire et de la R. P. Nous ne mentionnerons que ce qui se rapporte à l'organisation du régime électoral belge, c'est-à-dire, les travaux parlementaires et les études, lettres, brochures, etc., qui ont, soit préparé l'introduction de ces réformes dans la Constitution belge, soit analysé, exposé ou critiqué les solutions qui ont prévalu en Belgique.

VOTE PLURAL

I. — Etudes qui ont préparé l'introduction du vote plural.

Nous ne pouvons citer ici que :

A. Nyssens. — *Le suffrage universel tempéré*, Bruxelles, 1890.

II. — Travaux Parlementaires.

A) Sur l'introductien du vote plural dans la constitution.

1. *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1892-93,

pp. 91 (Lettre de M. Beernaert à la section centrale), pp. 143-158 (Rapport de M. de Smet de Naeyer).

2. *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1892-93, pp. 797-1143 (Discussion générale sur la revision de l'art. 47, voir particulièrement pp. 1073, 1085-1087); pp. 1177-1192 (Rapport et discussion sur la proposition de M. Nyssens).

3. *Documents parlementaires*, *Sénat*, 1892-93, pp. 56-57 (Rapport de M. Surmont de Volksberghe).

4. *Annales parlementaires*, *Sénat*, 1892-93, pp. 277-318.

B) Sur l'organisation du vote plural par la loi électorale.

1. *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, pp. 3-10 (Projet de loi déposé par le Gouvernement et exposé des motifs); pp. 87-105 (Rapport de M. Ligy); pp. 137-142 (Rapport sur des amendements); pp. 199-200 (Rapport sur le projet amendé par le Sénat).

2. *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, pp. 91-112 (Discussion générale); pp. 114-126, 132-138, 147-203, 238-266, 283-295, 299-326, 333-344, 349-361, 366-378, 382-420 (Discussion des articles); 548-559, 577-605 (Seconde délibération), 915-922 (Discussion des articles amendés par le Sénat).

3. *Documents parlementaires*, *Sénat*, 1893-94, pp. 5-12, 14-15 (Rapports de M. Surmont de Volksberghe).

4. *Annales parlementaires*, *Sénat*, 1893-94, pp. 68-76 (Discussion générale) 77-133, 215 (Discussion des articles).

C) Sur l'application du vote plural aux élections communales.

1. *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1894-95, pp. 106-115, 137-142.

2. *Annales parlementaires, Chambre*, 1894-95, pp. 1066-1289.

3. *Documents parlementaires, Sénat*, 1894-95, pp. 13-14.

4. *Annales parlementaires, Sénat*, 1894-1895, pp. 277-320.

D) Sur les demandes en revision de l'article 47.

1. *Documents parlementaires, Chambre*, 1897-98, pp. 247. — *Annales parlementaires, id.*, pp. 1387-1401.

Proposition de revision déposée par M. L. Defuisseaux.

2. *Documents parlementaires, Chambre*, 1898-99, pp. 470-475. — *Annales parlementaires, id.* pp. 2369-2442.

Proposition de revision déposée par M. Van der Velde.

3. *Annales parlementaires, Sénat*, 1899-1900, pp. 7-35.

Proposition de revision déposée par M. Houzeau de Lehaie.

III. — Etudes et travaux postérieurs à l'établissement du Vote plural.

ARNAUD. — *La revision belge*, Bruxelles, 1894.

BELTJENS. — *La Constitution belge revisée*, Liège, 1894, pp. 370-377.

BELTJENS. — *Commentaire législatif de la loi électorale de 1894*, Liège, 1895.

CH. BENOIST, *La Crise de l'Etat moderne*, Paris, 1895, pp. 93-116.

CRÉTINON. — *La réforme électorale. Le vote plural*, Montpellier, 1899.

FRÈRE-ORBAN. — *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, Bruxelles, s. d.

P. LAFFITTE. — *Lettre d'un parlementaire*, Paris, 1894, pp. 111-120.

MAURANGES. — *Le vote plural. Son application dans les élections belges*, Paris, 1900.

Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, Paris, 1898, pp. 425-466. Rapport de M. Picot et discussion par MM. Anatole Leroy-Beaulieu, Paul Leroy-Beaulieu, Lefèvre-Pontalis, Block, Doniol.

VOTE OBLIGATOIRE

I. — Etudes et travaux antérieurs à la revision de la Constitution.

1. ROLIN-JACQUEMYNS. — *De la réforme électorale*, Bruxelles, 1865.
2. BOUVIER. — *Du vote obligatoire en Belgique*. Revue de Belgique, 1881, t. 38, pp. 138-145.
3. M. DE HAERNE. — *Le vote obligatoire*, Gand, 1892.
4. DEPLOIGE. — *Le vote obligatoire en Suisse*. Revue générale, Bruxelles, mars 1893.
5. LOSSEAU. — *Le vote obligatoire*, Bruxelles, 1893.
6. MARCHAL. — *Le vote obligatoire en Belgique*, Bruxelles, 1893.

II. — Travaux parlementaires.

A) Antérieurs à la revision constitutionnelle.

1. *Annales parlementaires, Chambre*, 1857-58, p. 246. Discours de M. de Decker.
2. *Documents parlementaires, Chambre*, 1864-65, pp. 870-71. Rapport de M. Crombez sur le projet de loi relatif aux fraudes électorales.

B) Sur l'introduction de l'obligation du vote dans la Constitution.

1. *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1892-93, pp. 812, 847, 898, 984 (Discours sur le vote obligatoire au cours de la discussion générale sur la revision); pp. 1539-1573 (Discussion de l'art. 48). Il n'y avait pas eu de rapport sur la question, parce que la section centrale avait rejeté le principe du vote obligatoire.
2. *Documents parlementaires, Sénat*, 1892-93, pp. 72 (Rapport de M. Descamps sur l'organisation du Sénat); p. 102 (Rapport de M. Surmont de Volksberghe sur l'art. 48).
3. *Annales parlementaires, Sénat*, 1892-93, pp. 421-433.

C) Sur l'organisation des sanctions dans la loi électorale.

1. *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, p. 211 (Projet de loi); pp. 215-217 (Rappor de M. Delbeke).
2. *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, pp. 1681-1682, 1793-1803.
3. *Documents parlementaires*, *Sénat*, 1893-94, pp. 36-38 (Rapport de M. Surmont de Volksberghe). Le Sénat a adopté les articles sans discussion.

III. — Etudes et Travaux postérieurs à l'introduction du Vote obligatoire.

1. Beltjens. — *Commentaire législatif.*
2. Benoist. — *La Crise de l'Etat moderne*, pp. 49-55.
3. Coutant. — *Le vote obligatoire*, Paris, 1898.
4. Laband. — *Die Reform des Wahlrechts in Belgien.* Deutsche Jurisenzeittung, 1900, p. 218.

5. LAFFITTE. — *Lettres d'un parlementaire*, pp. 151-168.

6. MOREAU. — *Le vote obligatoire*. Revue politique et parlementaire, t. VII (1896), pp. 36-69.

7. TRIEPEL. — *Wahlrecht und Wahlpflicht*, Dresde, 1900.

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

I. – Principaux travaux et brochures qui ont coopéré à la propagation de l'idée et à l'élaboration du système de R. P.

A) En faveur de la R. P.

VICTOR D'HONDT. — *La représentation proportionnelle des partis*, par un électeur, Gand, 1878.

ALPHONSE DESCHAMPS. — *La Démocratie et la réforme électorale par la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1881.

VICTOR D'HONDT. — *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Gand, 1882.

EUDORE PIRMEZ. — *La représentation vraie*, Bruxelles, 1883.

JEAN MOMMAERT. — *La représentation vraie et la revision*, Bruxelles, 1891.

H. LIMPENS. — *La représentation vraie ou réelle*, Gand, 1893.

JULES VAN DEN HEUVEL. — *De la revision de la Constitution belge* (Chap. IV). Bruxelles, 1892.

JEAN MOMMAERT. — *La sincérité du régime représentatif en Belgique*, Bruxelles, 1894.

Jules Van den Heuvel. — *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, Gand, 1899.

La représentation proportionnelle. Organe de l'Association réformiste. Journal hebdomadaire, 1882 ; Revue mensuelle, 1883-1896.

B) Contre la représentation proportionnelle.

Arthur d'Hoffschmidt. — *Effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1891.

— *La représentation proportionnelle et la revision de la Constitution*, Bruxelles, 1893.

Charles Woeste. — *Une expérience de la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1895.

II. — Travaux parlementaires.

A) Proposition de loi déposée par M. Jules de Smet de Borman à la Chambre des représentants le 26 décembre 1887.

1) *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1887-88, p. 419, 422-426. Discussion sur la prise en considération.

2) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1890-91, pp. 162-164. Rapport de M. Begerem.

B) Projet de loi déposé par M. Beernaert à la Chambre des représentants, le 6 mars 1894.

1) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, pp. 178-191. Exposé des motifs et projet de loi. Le projet ayant été rejeté par la majorité des membres présents à la réunion des sections, M. Beernaert abandonne le pouvoir et retire son projet. Celui-ci est repris par M. Féron avec quelques amendements. Sur le projet de M. Féron :

2) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, pp. 201-206, Rapport de M. Delbeke.

3) *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1893-94, pp. 1408-

1421, 1429-1458, 1463-1481, 1491-1498, 1500-1514. Discussions à la Chambre les 15, 16, 17 et 18 mai 1894.

C) Projet de loi déposé par le Gouvernement à la Chambre des représentants en 1895, appliquant en partie la R. P. aux élections communales.

1) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1894-95, pp. 307-317. Exposé des motifs et projet de loi.

2) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1894-95, pp. 338-373. Rapport de M. Ligy.

3) *Annales parlementaires*, *Chambre*, 1894-95, pp. 2821-2837, 2840-2862, 2897-2901, 2917-2924. Discussions à la Chambre, les 24, 26, 27, 28 août 1895.

4) *Documents parlementaires*, *Sénat*, pp. 44-46. Rapport au Sénat de M. Surmont de Volksberghe.

5) *Annales parlementaires*, *Sénat*, pp. 750-757. Discussions au Sénat, le 6 septembre 1895.

D) Projet de loi déposé par le Gouvernement (Ministère Van den Peereboom) à la Chambre des représentants le 19 avril 1899, appliquant partiellement la R. P. aux élections législatives.

1) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1898-99, pp. 279-283. Exposé des motifs et projet de loi.

2) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1898-99, pp. 309-338. Rapport de M. de Trooz.

E) Projet de loi déposé à la Chambre par le Gouvernement (Ministère de Smet de Naeyer) le 8 août 1899 et appliquant intégralement la R. P. aux élections législatives.

1) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1898-99, pp. 462-469. Exposé des motifs et texte du projet de loi.

2) *Documents parlementaires*, *Chambre*, 1898-99, pp. 489-498. Rapport à la Chambre de M. de Jaer.

3) *Annales parlementaires, Chambre*, 1898-99, pp. 2543-2600, 2605-2645, 2648-2678, 2693-2702, 2727-2754, 2766-2819, 2824-2879, 2883-2895, 2903-2955. Discussions à la Chambre, les 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 26, 27, 28, 29 septembre, 4, 5, 6, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 31 octobre, 7, 8, 9, 10 novembre.

4) *Annales parlementaires, Chambre*, 1899-1900, p. 6-61. Discussions à la Chambre les 16, 17, 21, 24 novembre.

5) *Documents parlementaires, Sénat*, 1899-1900, pp. 7-13. Rapport au Sénat de M. Léger.

6) *Annales parlementaires, Sénat*, 1899-1900, pp. 37-61, 70-153. Discussions au Sénat, les 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22 décembre.

III. — Publications relatives à la loi du 29 décembre 1899.

A) Textes et publications officielles.

Alfred Delcroix, *Recueil des lois électorales belges, coordonnées et annotées*, Bruxelles, 1900.

Instructions à Messieurs les Présidents des bureaux électoraux. Publication du Ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique, Bruxelles, 1900.

B) Exposés et commentaires de la loi.

Jean Mommaert, *Le Mécanisme de la Représentation proportionnelle*, d'après la loi du 29 décembre 1899, avec le discours prononcé au Sénat le 21 décembre 1899, par M. Van den Heuvel, ministre de la justice, Bruxelles, 1900.

Alfred Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*, Bruxelles, 1900.

C) Etudes historiques et critiques.

Comte Goblet d'Alviella, *La Représentation proportionnelle en Belgique, Histoire d'une réforme*, Bruxelles, 1900.

Edouard Van der Smissen, *La Représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900*. Annales des sciences politiques, t. XV, pp. 510-522, 575-604.

Laband, *Die Reform des Wahlrechts in Belgien*.

A. Nerincx, *La Rappresentanza proporzionale nel Belgio*. Nuova Antologia, 15 février 1901.

H. Dumont, *La Représentation proportionnelle en Belgique*. Revue politique et parlementaire, t. XXII (1899), p. 524-555.

H. Rolin, *Note sur la Représentation proportionnelle en Belgique*, présentée au Congrès international de droit comparé, Paris, 1900.

TABLE DES MATIÈRES

LE VOTE PLURAL

ANNEXES

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

LÉON DUPRIEZ

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

L'ORGANISATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL EN BELGIQUE

VOTE PLURAL

VOTE OBLIGATOIRE

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS & DES ARRÊTS

FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1901

